

## Zwischen moralischen Motiven und militärischen Interessen: die Normenentwicklung in der humanitären Rüstungskontrolle

Wisotzki, Simone

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wisotzki, S. (2009). *Zwischen moralischen Motiven und militärischen Interessen: die Normenentwicklung in der humanitären Rüstungskontrolle*. (HSFK-Report, 7/2009). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-283176>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report Nr. 7/2009

# **Zwischen moralischen Motiven und militärischen Interessen: Die Norment- wicklung in der humani- tären Rüstungskontrolle**

Simone Wisotzki

Dieser Report ist im Rahmen des vom Exzellenzcluster „Normative Ordnungen“ geförderten Projektes „Die Einhegung der Gewaltinstrumente: Transformation der Rüstungskontrolle“ entstanden.

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: [wisotzki@hsfk.de](mailto:wisotzki@hsfk.de) · Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

**ISBN: 978-3-937829-87-6**

Euro 6,-





## **Zusammenfassung**

Die humanitäre Rüstungskontrolle hat sich im Kontext der sicherheitspolitischen Problemstellungen des 21. Jahrhunderts entwickelt. Das Anti-Personenminenverbot von 1997, das Kleinwaffenaktionsprogramm von 2001 und die Streubombenkonvention von 2008 wollen rüstungskontrollpolitische Instrumente zur Regulierung des unkontrollierten Waffenhandels, aber auch gegen den unterschiedslosen Einsatz der Waffen sowie zur Beseitigung ihrer Spätfolgen nach Beendigung der Kampfhandlungen auf den Weg bringen. Die drei Regime weisen ähnliche Charakteristika auf und lassen deshalb den Schluss eines Formenwandels in der Rüstungskontrolle und Abrüstung zu. Dieser begründete sich nach Ende des Ost-West-Konflikts in Folge veränderter sicherheitspolitischer Herausforderungen: Formen fragiler Staatlichkeit, ökonomische Unterentwicklung, innerstaatliche Konflikte, Terrorismus und transnational organisierte Kriminalität verlangen nach neuen Wegen der rüstungskontrollpolitischen Steuerung.

Der vorliegende Report ermittelt die Indikatoren des Formenwandels und untersucht die Gründe für die Entwicklung jener besonderen Formen der Rüstungskontrolle und Abrüstung. Die drei Regime zum Verbot von Anti-Personenminen und Streumunition sowie zur Begrenzung des unkontrollierten Kleinwaffenhandels weisen vergleichbare Merkmale auf, die für ihre Entstehung entscheidend waren und die der Rüstungskontrolle insgesamt ein neues Gesicht verliehen haben. Zu den entscheidenden Normunternehmern, die damit auch ausschlaggebend für den Formenwandel waren, zählten transnationale Kampagnen der Nicht-Regierungsorganisationen sowie eine Reihe von Klein- und Mittelmächten, die gegen den Widerstand der Großmächte die Rüstungskontrollabkommen auf den Weg gebracht haben. Bemerkenswert waren zum einen die besonderen Verhandlungsformen, die für den Ottawa- und Oslo-Prozess gefunden worden waren, aber auch die „neue Diplomatie“, die sich durch eine gegenseitige Bereitstellung von Ressourcen auszeichnet. Über die Einbeziehung von Nicht-Regierungsorganisationen erschlossen sich die Staaten die Öffentlichkeit und verliehen ihrem durchaus umstrittenen Anliegen Legitimität. Hingegen gewährten die Staaten den zivilgesellschaftlichen Akteuren Teilnahmerechte und ermöglichten ihnen so eine gewisse Einflussnahme auf die Normentwicklung.

Sichtbar wird der Perspektivenwechsel in der Rüstungskontrolle auch in Form eines veränderten, individualisierten Sicherheitsverständnisses. Statt allein auf die Verbesserung staatlicher Sicherheit abzielen, richtet sich der Fokus jetzt verstärkt auf die menschliche Sicherheit. Mit diesem Begriff sind entwicklungs- und friedenspolitische Ziele in den Sicherheitsdiskurs eingebracht worden, was zu Veränderungen in der Normentwicklung, aber auch in der politischen Praxis der Konfliktbearbeitung geführt hat. In der humanitären Rüstungskontrolle geht es darum, die Folgen des Waffeneinsatzes, aber auch ihres gezielten Missbrauchs während und nach Konflikten zu reduzieren. Zwar sollen auch Staaten wieder handlungsfähig werden, indem beispielsweise die Rüstungskontrolle im Kontext von Sicherheitssektorreformen angesiedelt ist, doch richtet sich der Blick auch auf die Opferrehabilitation und die Befriedigung individueller Sicherheitsbedürfnisse.

Die neuen Rüstungskontrollabkommen finden sich in einer Reihe von Normgenerierungsprozessen wieder, die sich im Kontext des „neuen Humanitarismus“ angesiedelt haben. Sichtbarster Ausdruck und zugleich das wohl umstrittenste Element dieses Humanitarismus sind eine Reihe militärischer Interventionen als Folge schwerster Menschenrechtsverletzungen und der gezielten Missachtung des humanitären Völkerrechts, etwa in Ruanda oder in Bosnien. Gerechtigkeitsanliegen werden zur unmittelbaren Handlungsgrundlage und haben die Normentwicklung auch in anderen Politikfeldern beflügelt, blickt man etwa auf die Etablierung des Internationalen Strafgerichtshofs. Moralische Überzeugungen oder Gerechtigkeitsanliegen waren auch der Ausgangspunkt für die Normunternehmer in der humanitären Rüstungskontrolle. Der Regimebedarf bestimmt sich in allen drei Fällen aus der Überzeugung, gegen das Unrecht vorgehen zu müssen, dass vor allem Unschuldige und an den Kampfhandlungen unbeteiligte Zivilisten durch den unterschiedslosen Einsatz jener Waffen getötet oder verletzt werden. Diese Überzeugung rekuriert auf eine der wenigen überkulturellen Gerechtigkeitsvorstellungen in den internationalen Beziehungen, die auch im humanitären Völkerrecht verankert sind. Sie bildet zugleich auch den Ausgangspunkt für die Normentwicklung in der humanitären Rüstungskontrolle: das persönlich erlebte Leid der Zivilbevölkerung in Folge des Einsatzes von Anti-Personenminen oder Streumunition brachte Vertreter von Nicht-Regierungsorganisationen dazu, die Verbotsnorm von den Staaten einzufordern.

Gerechtigkeitsprinzipien fanden sich aber auch in der Ausgestaltung der Prinzipien, Normen und Verfahren der drei Regime. Nach dem Gleichheitsprinzip müssen beispielsweise alle Vertragsteilnehmer auf Anti-Personenminen oder Streumunition verzichten und sich einen Überblick über die staatlich gehaltenen Kleinwaffenbestände verschaffen. Charakteristisch für die humanitäre Rüstungskontrolle ist jedoch die umfassende Anwendung des Angemessenheits-, Bedürfnis- und des Kompensationsprinzips. So gilt für die Räumung der Clustermunition das Verursacherprinzip, auf technische wie finanzielle Unterstützung können sich besonders betroffene Staaten in der Umsetzung des Anti-Personenminenvertrages sowie des Kleinwaffenaktionsprogramms verlassen.

Der Formenwandel ist für die Rüstungskontrolle und Abrüstung insgesamt bedeutsam. Doch die moralischen Überzeugungen und die gerade auch von den NGOs eingeforderten Gerechtigkeitsprinzipien stießen an die Grenzen staatlich-militärischer Sicherheitsinteressen. Im Verhandlungsprozess ergaben sich für alle drei Regime Normkonflikte, insbesondere über Fragen der angemessenen Definition der Waffengattungen, aber auch im Hinblick auf mögliche Souveränitätsverzichte, wie etwa auf Waffenlieferungen an nicht-staatliche Akteure oder auf den privaten Waffenbesitz zu verzichten. Zwar bildeten die Gerechtigkeitsprinzipien der Angemessenheit, Kompensation und der Anerkennung besonderer Bedürfnisse der betroffenen Staaten einen wichtigen Verhandlungsimpetus, doch zeigt sich im Nachhinein, dass diese Normen nur schleppend umgesetzt und finanziert werden.

Trotz dieser Ambivalenz ist das Bedürfnis nach weiterer Normentwicklung in der humanitären Rüstungskontrolle noch nicht befriedigt. Eines der größten Defizite bleiben globale Normen, die den staatlichen Waffenhandel in Kriegs- und Krisengebiete begrenzen. Das Aufbringen eines Schiffes mit Waffen aus China für Simbabwe durch Hafenaar-

beiter in Südafrika offenbarte einmal mehr jene Regulierungslücke, die das Waffenhandelsabkommen (Arms Trade Treaty, ATT) zu schließen sucht. Diese Initiative ist ebenfalls von einem transnationalen Netzwerk der Nicht-Regierungsorganisationen angestoßen und wird von einer Reihe von Staaten unterstützt, unter ihnen die Staaten der Europäischen Union, die 2008 dem EU-Verhaltenskodex für Waffentransfers rechtliche Verbindlichkeit verliehen haben. Der ATT könnte zum wichtigen Prüfstein für die humanitäre Rüstungskontrolle werden, denn diese globalen Normen zum Umgang mit Waffentransfers stoßen in das Herz staatlicher Sicherheitsinteressen: hier müssen die Staatenvertreter Farbe bekennen, welche Bedeutung sie den moralischen Überzeugungen und Rechtsprinzipien einer künftigen Weltgesellschaft beimessen.





## Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Moral und Gerechtigkeit als Antrieb für Verhandlungen in der Rüstungskontrolle und Abrüstung	5
3.	Die Ausgangslage: Regimebedarf und die Entwicklung der humanitären Rüstungskontrolle	9
3.1	Normierung im Rahmen des humanitären Völkerrechts	11
4.	Die Normunternehmer der humanitären Rüstungskontrolle	14
4.1	Der diskursive Kontext: Argumentative Anknüpfungspunkte für die Normentwicklung	14
4.2	Die Rolle von Normunternehmern	16
4.2.1	Die Rolle der Nicht-Regierungsorganisationen	16
4.2.2	Vom Verhandlungsgegner zum Normunternehmer: Klein- und Mittelmächte	18
4.2.3	Die Dritten im Bunde: Die Rolle Internationaler Organisationen	19
5.	Charakteristika der Normbildung in der humanitären Rüstungskontrolle	21
6.	Der Umgang mit Normkonflikten	26
6.1	Normkonflikte in den Verhandlungsprozessen	27
7.	Fazit und Ausblick: Die Zukunft der humanitären Rüstungskontrolle	30
8.	Literatur	33



## 1. Einleitung

Die Dekade der „menschlichen Sicherheit“ war für die humanitäre Rüstungskontrolle<sup>1</sup> in vielerlei Hinsicht konstitutiv (Shaw et al. 2006: 3). Der individualisierte Sicherheitsbegriff zielt darauf ab, von entwicklungspolitischer Seite eine Friedensdividende einzufordern und wurde 1994 im Bericht über menschliche Entwicklung von dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) in die Diskussion eingebracht. Auch wenn während des Ost-West-Konflikts staatliche Sicherheitskonzeptionen dominierten, gab es beispielsweise mit den Brandt- und Brundtland-Kommissionen Anfang der 1980er Jahre Vorläufer, die ebenfalls versuchten, den militärisch eng gefassten Sicherheitsdiskurs aufzubrechen und die Konzepte einer sozial gerechteren Welt entwickelten.<sup>2</sup> Jones spricht in diesem Zusammenhang auch vom erweiterten und vertieften Sicherheitsbegriff (Jones 1996: 6). So ging es auch darum, die staatliche Aufmerksamkeit auf globale Probleme zu lenken, weil mit der Benennung eines Sicherheitsproblems sogleich ein Ausnahmezustand signalisiert wird, der staatliches Handeln rechtfertigt (Buzan et al. 1998). Zugleich hat die akademische Debatte sich kritisch mit Versuchen der Ausdehnung des Sicherheitsbegriffes auseinandergesetzt (Ulbert/Werthes 2008; Tadjbakhsh/Chenoy 2007). Dennoch ist mit dem Fokus auf „menschliche Sicherheit“ ein veränderter normativer Rahmen geschaffen worden, der ethische Aspekte des individuellen menschlichen Wohlergehens sowie der Realisierung von entwicklungspolitischen Zielen und Menschenrechten in die sicherheitspolitische Debatte und damit in die Aufmerksamkeit der Weltgemeinschaft gerückt hat.

Davon profitierte auch die Normentwicklung in der humanitären Rüstungskontrolle. Dieser sicherheitspolitische Perspektivenwechsel begünstigte die Entwicklung jener veränderten Formen der Rüstungskontrolle und Abrüstung. Dieser Report will die Besonderheiten der Normentwicklung in der humanitären Rüstungskontrolle untersuchen und die These eines Formenwandels entfalten. Dieser Wandel zeigt sich anhand verschiedener Indikatoren, wie der oben skizzierten individualisierten Sicherheitsperspektive, aber auch einer stark moralisch aufgeladenen Begründungsrhetorik, die zu politischem Handeln und konkreter Normentwicklung führte. Er wird aber auch deutlich in Form individueller Verhandlungslösungen sowie veränderter Akteurskonstellationen, die für den Verhandlungserfolg bedeutsam waren.

1 Als humanitäre Rüstungskontrolle wird die Entstehung neuer Normen im Bereich Landminen, Kleinwaffen und Streumunition verstanden, die außerhalb bestehender Konventionen des humanitären Völkerrechts verhandelt und verabschiedet wurden. Die humanitäre Rüstungskontrolle entstand als Folge des Waffenmissbrauchs an der Zivilbevölkerung in innerstaatlichen Konflikten, aber auch aus Unzufriedenheit zahlreicher Staaten mit den Normen des humanitären Völkerrechts. Ziel dieser Regime – und damit zentraler Bestandteil ihrer Begründung – ist es, das menschliche Leid durch ein vollständiges Verbot bzw. die verbesserte Kontrolle dieser Waffen zu lindern. Siehe dazu Green (2000: 17).

2 [www.brandt21forum.info/About\\_BrandtCommission.htm](http://www.brandt21forum.info/About_BrandtCommission.htm); [www.un-documents.net/wced-ocf.htm](http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm) (5.10.2009).

Die Regime<sup>3</sup> der humanitären Rüstungskontrolle und Abrüstung sind allesamt im gewandelten Kontext eines gestärkten Multilateralismus verhandelt worden, in dem zum Teil auch nicht-staatliche Akteure einen Platz am Verhandlungstisch fanden. Den Auftakt hierzu machte ab 1992 die internationale Kampagne zum Verbot von Landminen (ICBL), die ein globales Verbot jener unterschiedslos<sup>4</sup> wirkenden Waffen erwirken wollte. Der Aushandlungsprozess zur Ottawa-Konvention von 1997 war der Beginn einer Serie von Verhandlungsprozessen, deren Kennzeichen die Zusammenarbeit von spezifischen staatlichen wie nicht-staatlichen Akteuren war. Auch in den Bemühungen, den globalisierten Kleinwaffenhandel zu begrenzen, war und ist ein transnationales Bündnis nicht-staatlicher Organisationen sowie eine Gruppe besonders aktiver Staaten auszumachen, die für die Normentwicklung entscheidend waren. Das erst kürzlich verhandelte Verbot von Streumunition, die so genannte Oslo-Konvention, wurde ebenfalls von gleichgesinnten Staaten in Kooperation mit Nicht-Regierungsorganisationen auf den Weg gebracht.<sup>5</sup>

Doch es ist nicht nur diese in der Rüstungskontrolle neue und weitgehende Zusammenarbeit zwischen einer Gruppe von Staaten und transnationalen Koalitionen von Nicht-Regierungsorganisationen, die den Formenwandel zum Ausdruck bringt. Alle drei Regime weisen bestimmte, vergleichbare Charakteristika auf, wenngleich sie in verschiedenen Foren mit unterschiedlichen Ergebnissen verhandelt wurden, beispielsweise was ihre Universalität und politische Verbindlichkeit anbelangt. Am deutlichsten wird der Unterschied im unmittelbaren Vergleich zur klassischen Rüstungskontrolle: Diese konzentriert sich auf die zwischenstaatliche Kriegsverhütung, den Abbau von Spannungen zwischen den Staaten, die Schadensbegrenzung im Kriegsfall sowie auf die Reduzierung von Rüstungskosten. Die humanitäre Rüstungskontrolle entstand als Folge des Waffenmissbrauchs in innerstaatlichen Konflikten. Ihr geht es um den Abbau von Spannungen zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen und um eine Verringerung des Gewaltaufkommens nach Bürgerkriegen. Sie will Staaten im Sicherheitssektor zu mehr Handlungsfähigkeit verhelfen und stellt zugleich den Schutz der individuellen Sicherheit in den

3 Regime werden in diesem Zusammenhang verstanden als „kooperative Institutionen, die durch informelle und formelle, rechtliche und nichtverrechtlichte Strukturen – Prinzipien, Normen, Regeln und Prozeduren – gekennzeichnet sind und Konflikte zwischen konkurrierenden Nationalstaaten (gelegentlich unter Einbeziehung anderer Akteure) bearbeiten.“ Siehe dazu Müller (1993: 26). Rittberger/Meyer ergänzen, dass Regime eine Wirkung entfalten müssen, also Verhaltensänderung bei Staaten bewirken (Rittberger/Meyer 1993: 9).

4 Artikel 51 definiert unterschiedslose Angriffe als solche, „bei denen Kampfmethoden oder -mittel angewendet werden, die nicht gegen ein bestimmtes militärisches Ziel gerichtet werden können, deren Wirkung nicht entsprechend den Vorschriften des Protokoll begrenzt werden können und die daher in jedem dieser Fälle militärische Ziele und Zivilpersonen oder zivile Objekte unterschiedslos treffen können“.

5 Streubomben bzw. -munition werden allgemein definiert als „large weapons which are deployed from the air and from the ground and release dozens or hundreds of smaller submunitions. Submunitions released by air-dropped cluster bombs are most often called ‘bomblets’, while those delivered from the ground by artillery or rockets are usually referred to as ‘grenades’“. Siehe dazu [www.stopclustermunitions.org/the-problem](http://www.stopclustermunitions.org/the-problem) (7.12.2009).

Mittelpunkt ihrer normativen Grundsätze. Gerade weil sie sich im engen Zusammenhang mit dem Diskurs um „menschliche Sicherheit“ entwickelte, steht der Schutz von Zivilisten und die Rehabilitation der Opfer ebenfalls im Vordergrund.

Kennzeichnend für den Formenwandel in der humanitären Rüstungskontrolle sind individuelle Verhandlungslösungen – im Fall der Antipersonenminen- und der Streumunitionskonvention hat die Normentwicklung außerhalb bestehender internationaler Organisationen, wie den Vereinten Nationen oder der Genfer Abrüstungskonferenz, stattgefunden. Während dort auf Inklusivität, das heißt auf die Einbeziehung der gesamten Staatengemeinschaft verzichtet wurde, konnte im Rahmen der Vereinten Nationen mit dem Kleinwaffenaktionsprogramm von 2001 ein lediglich politisch verbindliches, wenngleich universales Regime geschaffen werden. Im Gegensatz zur Stigmatisierung und Tabuisierung von Anti-Personenminen und Streumunition zielt die Normbildung im Fall der Kleinwaffen auf Rüstungskontrolle und Abrüstung, anerkennt aber gleichzeitig legitime staatliche Sicherheitsinteressen. Den Formenwandel manifestieren auch die Hilfsangebote für betroffene Staaten, beispielsweise in Form technischer Unterstützung bei der Minenräumung oder der Abrüstung überschüssiger Kleinwaffenbestände.

Doch nicht nur diese strukturelle Neuorientierung der Rüstungskontrolle und Abrüstung soll betrachtet werden, sondern der Fokus richtet sich gleichzeitig auch auf die Akteure, die für die Normentwicklung verantwortlich sind. Diese Form der Rüstungskontrolle zeichnet sich vor allem aus durch in neue Normen gegossene übergeordnete moralische Prinzipien, die das Zusammenleben der Staaten, aber auch ihrer Individuen in der Weltgesellschaft bestimmen. Akteure in der Normentwicklung – und hier primär die Nicht-Regierungsorganisationen – knüpften in der Begründung ihrer Forderungen nach neuen Formen der Rüstungskontrolle an vorhandene Prinzipien und Normen an, beispielsweise die kodifizierten Menschenrechte oder das humanitäre Völkerrecht und hier im Besonderen das Recht im Krieg (*jus in bello*). In ihrer Begründung des Normbedarfs verwiesen sie auf jenen fundamentalen Ungerechtigkeitstatbestand, dass Unschuldige durch den unterschiedslosen Einsatz jener Waffen getötet und verletzt werden und rekurierten damit auf eine der wenigen überkulturellen Gerechtigkeitsvorstellungen in den internationalen Beziehungen (Shklar 1997: 30). Die humanitäre Rüstungskontrolle steht damit auch im Kontext jenes „neuen Humanitarismus“, der sich seit dem Ende des Ost-West-Konflikts als Reaktion auf die veränderten sicherheitspolitischen Herausforderungen entwickeln konnte (Finnemore 1997: 197-224). In seinem Fahrwasser sind andere Institutionen und Normen, wie der Internationale Strafgerichtshof oder die „Responsibility to Protect“, entstanden.

Neben diesen moralischen Motiven finden sich in den Normgenerierungsprozessen andere Gerechtigkeitsvorstellungen – besonders ausgeprägt sind in der humanitären Rüstungskontrolle das Kompensations- und Bedürfnisprinzip, bei denen es um die Anerkennung besonderer Problemlagen geht (Johansen 2000: 209-230; Hurrell et al. 2003: 36ff). Solche Gerechtigkeitsprinzipien finden sich auch in der klassischen Rüstungskontrolle, also etwa im Nichtverbreitungsvertrag von 1968 oder der Chemiewaffenkonvention von 1993, jedoch spielen in der humanitären Rüstungskontrolle die moralische Prin-

zipien und Begründungszusammenhänge eine insgesamt herausragendere Rolle, wie sich im Verlauf des Reports zeigen wird.

Auch wenn der Formenwandel in der humanitären Rüstungskontrolle bemerkenswert ist, so finden moralische Überzeugungen und Gerechtigkeitsprinzipien Grenzen an militärischen Sicherheitsinteressen. Die Ambivalenz in der Normentwicklung ergibt sich aus der Uneindeutigkeit der übergeordneten Referenzgrundlagen selbst: Mit Artikel 51 der VN-Charta können sich Staaten auf das Recht zur Selbstverteidigung berufen, was auch den Besitz von konventioneller Bewaffnung einschließt. Auf diese Weise entstehen in den Verhandlungsprozessen Konflikte um die Ausgestaltung von Normen, die aufgrund der unterschiedlichen Verhandlungsformen der drei Regime verschiedenartig gelöst wurden. Während im Fall der Anti-Personenminen und Streubomben eine universelle Geltung nicht erreicht werden konnte, musste das Kleinwaffenaktionsprogramm auf strittige Normen verzichten. Dieser Ambivalenz in der Normentwicklung der humanitären Rüstungskontrolle – die zwischen universalem Weltverbesserungsanspruch und partikularen/nationalen Sicherheitsinteressen oszilliert – will der Report nachgehen, um abschließend die Fragen nach weiteren Prozessen und Fortschritten der Normentwicklung in der humanitären Rüstungskontrolle bewerten zu können. Gegenwärtig formiert sich erneut ein Bündnis aus gleichgesinnten Staaten und einer transnationalen Koalition von Nicht-Regierungsorganisationen, die einen rechtlich verbindlichen Kodex zum Umgang mit konventionellen Waffentransfers verhandeln wollen.

Die Frage der Normentwicklung und des Formenwandels in der humanitären Rüstungskontrolle soll zunächst in Kapitel 2 aus der theoretischen Perspektive betrachtet werden. Welche Rolle spielen Moral- und Gerechtigkeitsprinzipien für die staatliche Kooperation in der Sicherheitspolitik und der Normentwicklung in der Rüstungskontrolle und Abrüstung? Kapitel 3 blickt auf die Ausgangslage für die Regimebildung und schildert die Problemlage des Waffenmissbrauchs in innerstaatlichen Konflikten. Allein Streubomben sind in der Vergangenheit primär in zwischenstaatlichen Kriegen eingesetzt worden, allerdings ist ihre Wirkungsweise vergleichbar mit der der Anti-Personenminen. Kapitel 3.1 vertieft die Untersuchung zum Regimebedarf, indem es auf die Normentwicklung im Rahmen des humanitären Völkerrechts und ihre Regulierungslücken blickt. In Kapitel 4 werden die Akteure der Normentwicklung in der humanitären Rüstungskontrolle betrachtet – welche argumentativen Begründungen riefen Staaten zum Handeln auf und welche Rolle spielten dabei moralische Grundsätze und Gerechtigkeitsaspekte? Wer waren die Akteure und welche Eigenschaften zeichnen sie aus? Kapitel 5 widmet sich den empirischen Fallstudien und der konkreten Normentwicklung: Was macht die humanitäre Rüstungskontrolle aus, worin liegt das Besondere in der Ausformulierung der Prinzipien, Normen und Regeln? Anschließend widmet sich Kapitel 6 der Frage nach der Ambivalenz von moralischen Motiven und nationalen Sicherheitsinteressen und ihren Folgen für die Normentwicklung.

## 2. Moral und Gerechtigkeit als Antrieb für Verhandlungen in der Rüstungskontrolle und Abrüstung

Normbildungsprozesse sind in einem weiten Verständnis von Rüstungskontrolle und Abrüstung für die Entstehung verschiedener Institutionen von Bedeutung. Sie umfassen nicht nur Formen der Regulierung von Rüstungsprozessen und den Umgang mit vorhandenen Arsenalen, sondern auch die Nichtverbreitung, die Abrüstung, die Regulierung von Waffeneinsätzen und schließlich die Abschaffung ganzer Waffenkategorien (Becker et al. 2008: 15). Auch kann der Einsatz von Waffen im Krieg spezifiziert werden, wie dies das humanitäre Völkerrecht mit seinen Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und Diskriminierung tut. Schließlich umfassen Normbildungsprozesse in diesem weiten Verständnis von Rüstungskontrolle auch die Tabuisierung von Waffenkategorien, also eines normativen Verständnisses des Nicht-Einsatzes, der rüstungskontrollpolitischen Vereinbarungen vorausgehen kann, wie dies etwa im Fall der Chemiewaffen oder auch der Kernwaffen der Fall gewesen ist (Price/Tannenwald 1996: 114). Im Kern eines solchen Tabus findet sich eine universal anerkannte humanitäre Gesinnung bzw. die moralische Überzeugung über richtiges und falsches Verhalten, die die Mehrheit der Staaten vom Einsatz dieser Waffen abhält. Solche universalen Prinzipien sind unter anderem im humanitären Völkerrecht kodifiziert, etwa in Form des unbedingten Schutzes der Zivilbevölkerung während Kampfhandlungen oder des Verzichts auf besonders grausame Waffen (Yihdego: 2007: 196).

In theoretischen Ansätzen der Internationalen Beziehungen gibt es unterschiedliche Vorstellungen, unter welchen Bedingungen Normen entstehen können. Allgemein versteht man unter Normen „kollektiv geteilte Standards angemessenen Verhaltens auf der Grundlage gegebener Identitäten einer Gemeinschaft“ (Deitelhoff 2006: 14). Kooperative Vereinbarungen entstehen, wenn handlungsmächtige Staaten sich nachhaltig dafür einsetzen, oder Akteure komplementäre Interessen haben. Solche rationalistischen Ansätze können jedoch nicht die erfolgreichen Normbildungsprozesse erklären, in denen die hegemonialen Staaten den Institutionen skeptisch oder sogar ablehnend gegenüberstehen. Genau solche Bedingungen herrschten für die drei Fälle der humanitären Rüstungskontrolle (Wisotzki 2008: 177-198): Die Vereinigten Staaten, Russland und China beteiligten sich zum Teil gar nicht oder nur mit viel Widerstand an den Verhandlungsprozessen und dennoch konnten die Institutionen etabliert werden.

Moralische Überzeugungen oder sogar Gerechtigkeitsvorstellungen in der Sicherheitspolitik und Rüstungskontrolle zu realisieren, sie sogar als handlungsanleitendes Element für die Normbildungsprozesse zu begreifen, scheint zunächst einmal kontraintuitiv. Blickt man auf die Theorie des Neorealismus, so können Staaten sich nicht an Gerechtigkeitsprinzipien orientieren, sondern müssen sich auf die eigene Stärke und Selbsthilfe zur Überlebenssicherung verlassen (Thompson 1992: 2). In der Sicherheitspolitik und der klassischen Rüstungskontrolle bestimmen spezielle Prinzipien das Verhandlungsgeschehen, da auch nach einer Vereinbarung zur Kooperation der Anreiz bestehen bleibt, die Verabredung zu brechen und einseitigen Vorteil daraus zu ziehen. Sicherheitspolitische Institutionen gewinnen ihre Effektivität von daher vor allem aus der Verbindlichkeit ihrer Regeln sowie der Überwachung und Sanktionierung von Regelbrüchen. Neben dieser



Form der Legalität bedürfen sie aber auch der Legitimität, die sich „auf die subjektive und materielle Übereinstimmung von Institutionen mit sozialen Vorstellungen der Gerechtigkeit“ bezieht (Daase 2003: 9).

Michael Walzer widerspricht in seinem Versuch der Kategorisierung gerechter und ungerechter Kriege dem weltpolitischen Skeptizismus des Neorealismus, indem er darauf verweist, dass Politik aus Entscheidungsprozessen besteht, in die beständig moralische Überlegungen einfließen.<sup>6</sup> Kriegsführung – und damit auch die Prävention desselben durch Rüstungskontrolle – sind von Normativität und moralischen Überlegungen durchzogen (Nolan 1995: 26). Solche Prinzipien setzen Maßstäbe für richtiges und angemessenes Verhalten in Konfliktsituationen und finden sich kodifiziert als humanitäres Völkerrecht oder in der universalen Deklaration der Menschenrechte.<sup>7</sup>

Wenn nutzenorientierte Erklärungsansätze die Kooperation in diesen Fällen der Rüstungskontrolle nicht hinreichend erklären können, sind andere Überlegungen anzustellen. Soziologische oder konstruktivistische Ansätze verweisen darauf, dass Staaten auch deshalb in der Sicherheitspolitik kooperieren, weil sie eingebunden sind in schon vorhandene soziale Systeme, die eine Handlungsgrundlage für angemessenes Verhalten vorgeben und weitere Normbildungsprozesse, auch in der Rüstungskontrolle, befördern (Katzenstein 1996). So half beispielsweise das Modell der Anti-Personenminenkonvention, das Streumunitionsverbot zu verhandeln. Akteure handeln als soziale Wesen auf der Basis ihrer Erfahrungen, Gewohnheiten und Intuition. Angemessenheit als Handlungsgrundlage drückt aus, dass Akteure bei der Wahl ihrer Handlungsalternativen oder auch Verhandlungslösungen ihre Rolle in der internationalen Gemeinschaft berücksichtigen und auf der Grundlage kollektiver moralischer Überzeugungen handeln, sich also auf vorhandene, international anerkannte Wertestandards beziehen, wie beispielsweise die Norm der Souveränität oder auch die im humanitären Völkerrecht verankerten Prinzipien (Hashmi/Lee 2004: 12). Der „Unbedingtheitsanspruch moralischer Urteile“ hat zur Folge, dass partikulare Handlungsziele und Interessen sozialer Akteure einer normativen Beurteilung auf ihre Richtigkeit und Wichtigkeit unterzogen werden, die zugleich die höchste Beurteilungsebene für individuelles Verhalten, aber auch für soziale Institutionen darstellt (Hasenclever 2001: 118). Um die Gründe zu ermitteln, weshalb neue Normen entstehen, gilt es also, den normativen Kontext stärker zu berücksichtigen (Finne-more/Sikkink 1998: 887-917).

6 Walzers Buch wird häufig dahingehend interpretiert, dass er „gerechte Gründe“ für den Gewalteinsatz entwickelt – dabei geht es Walzer in erster Linie darum, das Recht der Menschen auf Frieden und Gerechtigkeit zu begründen (Walzer 1997). Siehe dazu auch Brown (2002: 103-104).

7 Dabei bleiben auch solche übergeordneten Angemessenheitsstandards umstritten und werden häufig als „westliche Werte“ kritisiert. In der Tat hat sich die Theorie des „gerechten Krieges“ aus christlicher Tradition heraus entwickelt und findet sich in dieser Form in keiner anderen Religion. Ähnliches gilt auch für die Menschenrechte, deren Normierung nach 1945 immer wieder als dominant-westlich kritisiert wurde (Brown 2002: 119).

Die Handlungsgrundlage für die Normentwicklung in der humanitären Rüstungskontrolle habe ich eingangs schon kurz geschildert. Als Reaktion auf die Genozide im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda Anfang der 1990er Jahre entstand ein „neuer Humanitarismus“, demzufolge nicht allein Staaten, sondern Individuen – und hier vor allem die schutzlose Zivilbevölkerung – zum Rechtssubjekt wurden. Grundzüge dieses Humanitarismus finden sich schon in den Ursprüngen des humanitären Völkerrechts, kodifiziert wurde er mit der vierten Genfer Konvention von 1949 „zum Schutz der Zivilbevölkerung in Kriegszeiten“. Während des Ost-West-Konflikts begründeten Staaten ihren Interventionismus zwar auch mit humanitären Gerechtigkeitsansprüchen<sup>8</sup>, doch dominierten die Prinzipien der Nichteinmischung und der Unantastbarkeit der staatlichen Souveränität.<sup>9</sup> Erst das Ende des Kalten Krieges machte somit den Weg frei für den Perspektivenwechsel: Die Prinzipien der Nichteinmischung und der Unbedingtheit der staatlichen Souveränität wurden zugunsten eines neuen humanitären Interventionismus aufgeweicht.

Das zentrale Anliegen des „neuen Humanitarismus“ ist die Reparatur eines fundamentalen Ungerechtigkeitsbestands: nämlich die massenhafte Ermordung und Verletzung Unschuldiger und an den Konflikten unbeteiligter Menschen. Sichtbarster Ausdruck und zugleich das wohl umstrittenste Element dieses Humanitarismus waren eine Reihe militärischer Interventionen in Krisen- und Konfliktgebieten, unter anderem in Somalia, Bosnien oder im Kosovo. Im Rechtfertigungsdiskurs dieser humanitären Interventionen finden sich stets Hinweise auf übergeordnete moralische Prinzipien, wie die der Pflicht zur mitmenschlichen Solidarität im Fall massiver Menschenrechtsverletzungen (Wheeler 2000: 34). Gerechtigkeitsanliegen wurden somit zur unmittelbaren Handlungsgrundlage und beflügelten die Normentwicklung auf globaler Ebene, beispielsweise im internationalen Strafrechtswesen oder auch in der humanitären Rüstungskontrolle.

Gerechtigkeitsanliegen sind in der internationalen Verhandlungswelt auf verschiedenen Ebenen ein bedeutsames Thema. Sie können die Normentwicklung vorantreiben, wie sich im Fall des „neuen Humanitarismus“ zeigt, sie spielen aber auch auf der Verhandlungsebene selbst eine Rolle, wenn es etwa um Fragen der prozeduralen oder distributiven Gerechtigkeit geht. Druckman/Albin haben den Stellenwert von Gerechtigkeitsfragen für Verhandlungen unter anderem auch bei Friedensverhandlungen nach Bürgerkriegen untersucht. Prozedurale Gerechtigkeit spielt auf verschiedenen Ebenen eine Rolle: Einmal als Bedingung, unter der die Verhandlungen überhaupt zustande kommen (etwa: welche Konfliktpartei darf teilnehmen?), aber auch während des Verhandlungsprozesses sowie im Abschluss des Verhandlungsergebnisses. Dort kommen dann auch Fragen distributi-

8 Nach Wheeler begründete Indien seinen Krieg gegen Pakistan 1971 zwar primär mit dem Recht auf Selbstverteidigung, doch auch humanitäre Gründe zur Rettung der Bengalen wurden genannt (Wheeler 2000: 55).

9 Belloni weist zu Recht darauf hin, dass der Humanitarismus nicht neu ist, sondern sich schon in den großen Religionen als prinzipielles Solidaritätsprinzip (Hilfe für die Schwachen) findet. Rechtlich verankert wurde er auf Betreiben von Henry Dunant, dem Gründer des Komitee vom Roten Kreuz, im humanitären Völkerrecht. Siehe dazu Belloni (2007: 452).

ver Gerechtigkeit zum Tragen bzw. werden zum zentralen Verhandlungsobjekt (Albin/Druckman 2008).

Fragen der distributiven Gerechtigkeit können entlang von vier Prinzipien entschieden werden:

1. Gleichheitsprinzip: identische oder vergleichbare Verteilung von Ressourcen, Kosten und Rechten.
2. Angemessenheitsprinzip: Differenzierung von Ressourcen entlang unterschiedlicher Ausgangslagen und Lebensverhältnisse der Konfliktparteien.
3. Kompensationsprinzip: Verteilung von Ressourcen als Ausgleich für erlittenes Unrecht oder aufgebrachte Kosten.
4. Bedürfnisprinzip: Verteilung von Ressourcen als Hilfeleistung zur Grundversorgung.

Dass diese Prinzipien in der klassischen Rüstungskontrolle bereits eine Rolle gespielt haben, jedoch nicht immer zu konfliktfreien Lösungen führten, zeigen zahlreiche Beispiele aus dem Ost-West-Konflikt. So sind Rüstungskontrollverhandlungen durch Unterschiede in den Gerechtigkeitsvorstellungen erschwert worden – dies zeigte sich beispielsweise in den Rüstungskontrollverhandlungen der 1970er Jahre zwischen den USA und der Sowjetunion als unterschiedliche Gerechtigkeitsvorstellungen die gemeinsame Verständigung zunächst erschwerten (Müller 1994: 34). Dennoch kam es auch dort zur Regimebildung und Prinzipien der Gerechtigkeit haben in den Verhandlungsprozessen durchaus eine Rolle gespielt. Die Verhandlungen zu SALT I und II waren von Gerechtigkeitsprinzipien der Gleichheit und Gegenseitigkeit geprägt, beispielsweise wenn es um die Aushandlung von Höchstgrenzen strategischer Kernwaffen ging (Albin 2001: 184-85). Die multilaterale Rüstungskontrolle zeichnet es aus, dass den Staaten gleiche Rechte und Pflichten zuteil werden – so müssen gemäß der Chemiewaffenkonvention von 1993 alle Staaten gleichermaßen ihre Altbestände zerstören. Eine Ausnahme bildet der Nichtverbreitungsvertrag von 1968, in dem der damalige Status Quo der Kernwaffenstaaten auf unbestimmte Zeit festgeschrieben wurde, wenngleich sie in Artikel VI zur nuklearen Abrüstung aufgefordert wurden.<sup>10</sup> Auch das Angemessenheits- und Bedürfnisprinzip finden in der klassischen Rüstungskontrolle Anwendung, etwa wenn schlechter gestellten Staaten das Recht auf technische, aber auch finanzielle Hilfeleistung zugesprochen wird (Albin 2001: 187).

In der humanitären Rüstungskontrolle haben Gerechtigkeitsaspekte in den Verhandlungsprozessen ebenfalls einen besonderen Stellenwert eingenommen und sind zum wichtigen Moment für die Normbildung in diesem Bereich geworden. Vor allem die Prinzipien der Angemessenheit, der Kompensation und der Bedürfnisse haben im Aushandlungsprozess eine besondere Rolle gespielt, wie im Weiteren zu zeigen sein wird. Ge-

10 Die Kernwaffenstaaten beriefen sich jedoch darauf, dass diese Verpflichtung nur in Zusammenhang mit genereller und vollständiger Abrüstung aller Waffensysteme zu sehen sei. Siehe dazu Wisotzki (2001: 228).

rechtheitsaspekte kamen bereits im Vorfeld der Verhandlungsprozesse zum Tragen: So wurde der Normbedarf und die Notwendigkeit der Aufnahme von Verhandlungen mit Hilfe von moralischen Prinzipien und Gerechtigkeitsanliegen begründet.

### **3. Die Ausgangslage: Regimebedarf und die Entwicklung der humanitären Rüstungskontrolle**

Statistische Erhebungen zum weltweiten Kriegsgeschehen geben Anlass zur Hoffnung: Die Zahl der großen Kriege mit mehr als 1.000 Toten sinkt, das Konfliktaufkommen hat sich seit 1992 um mehr als 40 Prozent reduziert.<sup>11</sup> Seit den 1950er Jahren sind Kriege und Konflikte insgesamt weniger tödlich verlaufen – eine Ausnahme bilden die Genozide, beispielsweise in den 1990er Jahren in Ruanda oder dem ehemaligen Jugoslawien. Doch auch wenn Kriegaufkommen und die Opferzahlen schwinden, so ist es doch kennzeichnend für die Konflikte des 21. Jahrhunderts, dass mit großer Brutalität gegen die Zivilbevölkerung vorgegangen wird, es eine große Anzahl von Konfliktparteien gibt, die zur Unübersichtlichkeit des Konfliktgeschehens beitragen und Gewalthandlungen lange auf niedrigem Niveau schwelen. Zur Charakterisierung dieser Konfliktformen ist oftmals die Rede von „neuen Kriegen“, jedoch ist wissenschaftlich inzwischen hinreichend belegt worden, dass die Indikatoren dieser „neuen Kriege“ schon während des Ost-West-Konflikts in Form zahlreicher Stellvertreterkriege vorhanden waren (Newman 2004: 173-190).

Doch es ist genau diese Brutalisierung des Konfliktgeschehens und das gezielte Vorgehen gegen die Zivilbevölkerung, die den ersten Anlass zur Entwicklung der humanitären Rüstungskontrolle gaben. In den innerstaatlichen Konflikten der Gegenwart kamen Landminen – und hier vor allem Anti-Personenminen – wiederholt zum Einsatz. Ursprünglich waren sie als taktisch-defensive Waffen für die konventionelle Kriegsführung entwickelt worden und wurden zunehmend „zweckentfremdet“ offensiv gegen die gegnerische Zivilbevölkerung eingesetzt und verstießen damit gegen zentrale Prinzipien des humanitären Völkerrechts. Dieser Formenwandel der Kriegsführung mit Minen zeigte sich in den 1990er Jahren vor allem in den Konflikten in Angola, Mosambik oder auch in Bosnien-Herzegowina. Humanitäre Hilfsorganisationen waren mit den Folgen des unterschiedslosen Einsatzes gegen Zivilisten und den Konsequenzen für den Wiederaufbau nach Kriegsbeendigung konfrontiert und entwickelten auf dieser Grundlage die Idee für eine rüstungskontrollpolitische Initiative jenseits des humanitären Völkerrechts (Wisotzki/Müller: 1997: 12).

11 [www.humansecuritycentre.org](http://www.humansecuritycentre.org) (5.10.2009).

Trotz sinkenden Konfliktaufkommens ist die unkontrollierte Proliferation von Kleinwaffen<sup>12</sup> ein globales Problem mit vielfältigen Folgen für betroffene Staaten und die Zivilgesellschaft. Angesichts geschätzter 639 Millionen Kleinwaffen, die sich weltweit im Umlauf befinden, steht die internationale Gemeinschaft vor einer gewaltigen Aufgabe. Gerade in innerstaatlichen Konflikten und Bürgerkriegen sind Kleinwaffen zum wichtigsten Gewaltmittel geworden – auch mit ihnen wird gezielt gegen die Zivilbevölkerung vorgegangen und damit nicht nur gegen das humanitäre Völkerrecht, sondern auch gegen wichtige Prinzipien der allgemeinen Menschenrechte verstoßen. 500.000 Menschen sterben jährlich an den Folgen von Schussverletzungen, 300.000 sind Opfer in innerstaatlichen Konflikten, weitere 200.000 fallen Gewaltverbrechen zum Opfer oder richten sich selbst durch Pistolen- oder Gewehrschüsse. Auch Menschenrechtsverletzungen mit und durch Kleinwaffen sind an der Tagesordnung und für die Normbildung ein wichtiger Handlungsimpetus.<sup>13</sup>

Die unkontrollierte Proliferation von Kleinwaffen ist an sich keine unmittelbare Konfliktursache, jedoch folgt aus ihr ein hohes Eskalationspotenzial. In den Krisenregionen Afrikas wechseln Waffen aufgrund schlecht ausgebildeter Polizeien und mangelhafter Transfer- und Grenzkontrollen die Staatsgrenzen und gelangen so von einem Konflikt-herd zum nächsten. Auch in Nachkriegssituationen zeigt sich das hohe Konfliktpotenzial von Kleinwaffen, denn ohne gezielte Abrüstungsprogramme beeinträchtigen sie die individuelle Sicherheit, erhöhen das Risiko erneuter Kampfhandlungen um bis zu 44 Prozent und führen zu hohen Raten an Gewaltkriminalität und massiven Menschenrechtsverletzungen (IANSA 2006). Friedenskonsolidierung und Ziele der Entwicklungszusammenarbeit werden ebenfalls durch ein hohes Aufkommen von Kleinwaffen in Gesellschaften konterkariert. In Regionen fragiler Staatlichkeit ist eine Wechselwirkung zwischen Staatsversagen und hohem Waffenaufkommen zu beobachten (Byman/Van Evera 1998: 381-400). Zusammengenommen führen diese Faktoren zu erhöhtem Regimebedarf. Dieser stieg nach dem 11. September 2001 und der Erkenntnis des Zusammenhanges von Terrorismus und Leichtwaffenproliferation weiter an. Schulterbare Raketenwaffen, sogenannte MANPADS, sind wiederholt von nicht-staatlichen Akteuren gegen die alliierten Verbände in Afghanistan und im Irak zum Einsatz gekommen (Wisotzki 2007).

12 Als Kleinwaffe (im englischen *small arms and light weapons*) gilt „any portable barrelled weapon that expels, is designed to expel or may be readily converted to expel a shot, bullet or projectile by the action of an explosive“. Das Firearms Protocol von 2000 bezieht in seine Definition auch „parts and components“ sowie „ammunition“ mit ein. Siehe dazu: Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, A/Res/55/255, Artikel 3. Das Kleinwaffenaktionsprogramm von 2001 verzichtet auf eine eigene Definition, weil die verhandelnden Staaten sich darauf nicht einigen konnten. Zwar ist die Definition aus dem Firearms-Protocol übernommen worden, die Munition wurde jedoch ausgeklammert. Wenn im Report von Kleinwaffen die Rede ist, sind immer „small arms and light weapons“ einbezogen.

13 Diese Angaben basieren auf Schätzungen, verlässliche Zahlen sind aufgrund illegal gehandelter Waffen und lückenhafter Statistiken zur Gewaltkriminalität in zahlreichen Ländern nicht zu ermitteln.

Streubomben oder auch Clustermunition wirken ähnlich unterschiedslos wie Anti-Personenminen, werden aber zumeist in zwischenstaatlichen Kriegen eingesetzt. Seit Ende des Zweiten Weltkrieges ist Streumunition in rund 25 militärischen Konflikten verwendet worden, etwa in Vietnam durch die USA, aber auch in den Kriegen der 1990er oder im 21. Jahrhundert: im zweiten Golfkrieg von 1991, im Kosovo durch die NATO-Verbände oder auch in Afghanistan. Schätzungen zufolge sind allein im letzten Irakkrieg rund 2 Millionen Stück Streumunition abgeworfen worden. Streubomben sind ein wichtiges Mittel der taktischen Kriegsführung aus der Luft, vermeiden damit eigene Opfer und sind kosteneffizient. Diese Ziele der konventionellen Kriegsführung kollidieren mit zentralen Prinzipien des humanitären Völkerrechts und der allgemeinen Menschenrechte. Der Einsatz von Clustermunition widerspricht den gerade von Demokratien vertretenen Normen einer verhältnismäßigen Kriegsführung, die zwischen Zivilbevölkerung und Kombattanten differenziert, also nicht unterschiedslos wirkt. Die Submunition der Clusterbomben hat eine relativ hohe Versagensquote von 10-15 Prozent, als Blindgänger wirken sie lange nach Beendigung der Kampfhandlungen tödlicher als Anti-Personenminen und töten und verstümmeln Zivilisten, vor allem Kinder. Selbst moderne Streumunition mit Selbstzerstörungsmechanismus kann versagen, das zeigte sich im Libanon. Dort setzte Israel 2006 im Krieg gegen die Hisbollah geschätzte 2,8-4 Millionen Stück Streumunition ein – auch die Hisbollah griff ihrerseits auf diese Waffen im Kampf gegen Israel zurück. In Afghanistan wird die Zahl der Blindgänger im Krieg gegen die Taliban auf rund 40.000 Stück Restmunition geschätzt – in einem Land, das von Anti-Personenminen verseucht ist, gleicht dies einer humanitären Katastrophe. Der Oslo-Prozess, der zum Verbot von Streumunition führte, entstand aus der Unzufriedenheit gleichgesinnter Staaten mit den bisherigen völkerrechtlichen Einsatzregulierungen. Im Rahmen des humanitären Völkerrechts hatten Staaten zuvor auch im Fall der Landminenkampagne versucht, dem Handlungsbedarf Rechnung zu tragen und rechtliche Regelungen für den Einsatz von Anti-Personenminen und Streubomben zu finden. Doch letztlich waren es die Unzulänglichkeiten des humanitären Völkerrechts, die dazu führten, dass in beiden Fällen alternative Institutionen geschaffen wurden.

### **3.1 Normierung im Rahmen des humanitären Völkerrechts**

Vorläufer zu den drei Regimen finden sich im humanitären Völkerrecht, das sich unter anderem mit dem gezielten Schutz der Zivilbevölkerung im Krieg befasst. Frühe Überlegungen zu Einschränkungen des Einsatzes von Gewaltmitteln lassen sich in allen Kulturkreisen bis hin zur Antike finden, etwa in Form der Ehrenkodizes und Ritterideale des Mittelalters oder in der Lehre vom „gerechten Krieg“ in der Philosophie von Augustinus und Hugo Grotius. Im Zuge der Entwicklung des humanitären Völkerrechts im 19. Jahrhundert bemühte man sich, Regeln eines modernisierten Konzeptes des „beschränkten Krieges“ zu normieren. Das humanitäre Völkerrecht basiert auf dem Prinzip, die Formen des Gewalteinsatzes zu regulieren, also das „Wie“ in der Kriegsführung Beschränkungen zu unterwerfen und damit Kampfmethoden und Kampfmittel in bewaffneten Konflikten zu begrenzen. Ausgehend vom Prinzip der militärischen Notwendigkeit soll die Kriegs-

führung sich auf den Einsatz solcher Gewaltmittel beschränken, die für die gesetzten militärischen Ziele unabdingbar sind. Daraus lassen sich allgemein zwei Grundsätze ableiten: 1. die Eingrenzung der Gewaltanwendung auf militärische Ziele und die Schonung der Zivilbevölkerung und 2. ein Verbot des Einsatzes besonders grausamer Waffen, die schwere Verletzungen anrichten, wie etwa Dum-Dum-Geschosse, die auf den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 geächtet wurden (Green 1993). Trotz einer Reihe einsatz- und waffenregulierender Konventionen ist das humanitäre Völkerrecht mit dem Problem konfrontiert, mit der rasanten Entwicklung neuer Militärtechnologien nicht mithalten zu können, so dass stets Nachbesserungsbedarf besteht. Das größte Dilemma des humanitären Völkerrechts ist jedoch, dass es im Spannungsfeld zwischen militärischen Notwendigkeiten und humanitären Anliegen steht. Deshalb sind die Verhandlungslösungen, die zwischen allen Staaten nach dem Konsensprinzip ausgehandelt werden, oftmals nicht im Sinne besonders rüstungskontrollgeneigter Staaten oder auch transnational organisierter Nicht-Regierungsorganisationen.

Diese Ambivalenz in der Rechtssetzung zeigte sich auch im Fall der Landminen und Streubomben. So konnte sich die internationale Staatengemeinschaft im Rahmen des humanitären Völkerrechts lediglich auf Einsatzbeschränkungen verständigen. Auf Initiative des französischen Staatspräsidenten Mitterrand sollte die Minenproblematik zunächst im Rahmen der 1980 beschlossenen VN-Waffenkonvention (CCW) verhandelt werden, die besonders grausame konventionelle Waffen auflistet, worunter auch Landminen fallen (Protokoll II). Zwar spricht dieses Protokoll den unterschiedslosen Einsatz von Landminen an, reguliert aber nicht die Produktion, Lagerung und den Export dieser Waffenkategorie. Verboten ist unter anderem das wahllose Verlegen von Minen, wenn es nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit militärischen Einsätzen steht. Doch in der Praxis erwies sich diese Vorschrift für die Zivilbevölkerung als ein unzulänglicher Schutz: Zu viele Ausnahmen schwächten die Effektivität des Protokolls. Doch auch die insgesamt drei Verhandlungsrunden der Überprüfungskonferenzen der CCW von 1995 und 1996 brachten nicht den erhofften Durchbruch. Wie schon im ursprünglichen Protokoll wurden die Bemühungen um eine verstärkte Effektivität des humanitären Völkerrechts von militärischen Interessen konterkariert. So suchten die Verhandlungsteilnehmer Schlupflöcher für den Erhalt ihrer als militärisch relevant erachteten Minen zu erwirken. Die westlichen Industriestaaten drängten auf Ausnahmeregelungen für ihre „intelligenten“ Minen, weil diese einen Selbstzerstörungsmechanismus enthielten und damit im Nachkrieg weitgehend ungefährlich seien. Diese Staaten geißelten Plastikminen als die eigentliche Gefahr, wogegen sich wiederum Russland, China, Indien und Pakistan als wichtigste Produzenten dieser Minenart verwehrten. Diese Unterschiede in den Vorstellungen einer Verhandlungslösung allein auf der Basis nationaler Interessen führte letztlich dazu, dass im revidierten Protokoll II kein umfassendes Verbot aller Anti-Personenminen ausgehandelt werden konnte. Immerhin gelang es, Vorschriften für den Einsatz von Anti-Personenminen auch auf innerstaatliche Konflikte auszudehnen, um damit die Reichweite des humanitären Völkerrechts auf diesen Konflikttypus auszuweiten. Auch die Verpflichtung der Kampfparteien zur Kartierung von Minen soll die Zivilbevölkerung besser schützen, gleiches gilt für ein Einsatzverbot von Plastikminen. Dennoch zeigt sich schon an diesem Beispiel die Ambivalenz des humanitären Völkerrechts, einerseits die Zivilbe-

völkerung im Krieg schützen zu wollen, andererseits von der Sicherung militärischer Interessen begrenzt zu werden.

Eine vergleichbare Vorgeschichte lässt sich auch im Fall der Streumunition-Konvention beobachten. Prinzipiell lässt sich bereits aus Protokoll I der Genfer Konvention von 1949 ein Verbot des Einsatzes von Streumunition herauslesen. Das Protokoll verbietet Angriffe mit unterschiedslos wirkenden Waffen grundsätzlich, erwähnt jedoch nicht explizit die Streumunition.<sup>14</sup> Im Rahmen der VN-Waffenkonvention verhandelte die internationale Staatengemeinschaft im November 2003 das Protokoll V zur Markierung und Beseitigung von Blindgängermunition. Diese neue völkerrechtliche Norm trat im November 2006 in Kraft und ist bislang von 23 Staaten (auch Deutschland) ratifiziert worden. Allerdings beinhaltet Protokoll V keine generellen Verbotsvorschriften gegen den Einsatz von Streumunition (Justen 2007: 1-4; van Woudenberg 2008: 455).

Die Gründe für den Normbedarf in der humanitären Rüstungskontrolle liegen damit auf der Hand: Im Rahmen des humanitären Völkerrechts konnten die Interessengegensätze der Staaten nicht überwunden werden. Zwar geht es auch hier um die Stärkung humanitärer Normen, doch werden diese durch nationale Sicherheitsinteressen oftmals ausgehebelt. Die humanitäre Rüstungskontrolle konnte sich auch deshalb in dieser besonderen Form entwickeln, weil bestehende institutionelle Angebote, unter ihnen das humanitäre Völkerrecht, dem Anliegen besonders rüstungskontrollgeneigter Staaten nicht gerecht wurden. Dennoch haben auch diese Staaten zunächst den Umweg über die Normbildung im Rahmen des humanitären Völkerrechts gewählt. So machte Deutschland beispielsweise den Vorschlag, ein Verbot von Streubomben als weiteres Protokoll der VN-Waffenkonvention zu verhandeln.

Auch den Nicht-Regierungsorganisationen dient das humanitäre Völkerrecht als Referenzgrundlage für ihr rüstungskontrollpolitisches Anliegen und zwar in doppelter Hinsicht: Einmal verweisen sie auf die Bedeutung des Schutzes der Zivilbevölkerung, der als zentrales Prinzip dem humanitären Völkerrecht eingeschrieben ist. Gleichzeitig nutzen sie die Versäumnisse und Defizite der in diesem Rahmen geschaffenen Verhandlungslösungen als Ausgangspunkt für ihre Bemühungen um alternative institutionelle rüstungskontrollpolitische Regelungen.

14 Siehe dazu Fußnote 4.



## **4. Die Normunternehmer der humanitären Rüstungskontrolle**

Kennzeichen der humanitären Rüstungskontrolle sind Normunternehmer, auch Normentrepreneure genannt, die sich besonders stark für die neuen Institutionen einsetzen. Besonders auffällig ist bei allen drei Regimen, dass sich Mittel- und Kleinstaaten im Verbund mit einem transnationalen Netzwerk von Nicht-Regierungsorganisationen dafür einsetzen, ein neues Rüstungskontrollabkommen auszuhandeln. Sie taten dies auch gegen den erklärten Widerstand der Großmächte. Den Anfang, also die Generierung eines Normbedarfs bzw. die Identifizierung einer Regulierungslücke, machten dabei zumeist die Nicht-Regierungsorganisationen, aber auch internationale Organisationen, allen voran die Vereinten Nationen. Sie waren es, die den argumentativen Diskurswechsel vorbereiteten, denn in allen drei Fällen konkurrierten unterschiedliche Einschätzungen hinsichtlich der sicherheitspolitischen und militärischen Relevanz der Waffengattungen. NGOs mussten anfangs auch gegen den Widerstand der später gleichgesinnten Staaten angehen und diese gleichsam argumentativ überzeugen. Zusammen mit den Staaten suchten sie dann den Kreis der Befürworter weiter zu vergrößern. Diese Form der „neuen Diplomatie“ scheint sich für die humanitäre Rüstungskontrolle bewährt zu haben (Cooper 2002). Staaten wie nicht-staatliche Akteure stellten jeder für sich Ressourcen bereit, die der anderen Seite für die eigene Überzeugungsarbeit nützlich erschienen. Mit Hilfe der NGOs erschlossen sich die Staaten nicht nur die Öffentlichkeit, sondern schufen sich gleichsam eine Legitimationsgrundlage für das eigene Handeln. Im Gegenzug gewährten die Staaten den Nicht-Regierungsorganisationen Teilnahmerechte an den Verhandlungen und zum Teil auch Einflussnahme auf die Regimegestaltung (Deitelhoff/Wisotzki 2004). Wichtige Voraussetzung für den argumentativen Überzeugungsprozess war eine ausgefeilte, öffentlichkeitswirksame Rhetorik.

### **4.1 Der diskursive Kontext: Argumentative Anknüpfungspunkte für die Normentwicklung**

Die Frage der Gerechtigkeit im Krieg bzw. der Beseitigung von moralischem Unrecht diente den Normentrepreneuren, die die Normbildung in der humanitären Rüstungskontrolle vorantrieben, als wichtiges argumentatives Überzeugungsmittel. Dabei schlossen jene Normunternehmer oftmals argumentativ an vorhandene normative Standards an, wie im Folgenden zu zeigen sein wird (Price 1998: 630). Nicht-Regierungsorganisationen schürten die Zweifel hinsichtlich der Angemessenheit (proportionality) einer Kriegsführung mit Anti-Personenminen oder auch Streumunition und ihrer Fähigkeit der Unterscheidung (discrimination) zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten, um auf diese Weise einem Totalverbot dieser Waffenkategorie Vorschub zu leisten. Sie knüpften damit an die moralphilosophischen Debatten zur Gerechtigkeit im Krieg an,

deren Grundlage in der christlichen Scholastik, beispielsweise bei Augustinus oder Thomas von Aquin zu finden sind. Allerdings handelt es sich bei der „Just War“-Debatte auch um kulturübergreifendes Wissen: „Nothing in it need be alien or repugnant to Muslims or Jews or those of other faiths...“<sup>15</sup> Demnach ist der Krieg „a highly regulated cultural institution“ (Finnemore 1999: 149-165) und an sich „an inherently normative phenomenon“ (Bull 1977). Aus dem Bedürfnis nach Regulierung des Gewaltzustandes im Krieg speist sich der beständig wachsende Korpus an Prinzipien, Normen und Regeln, der in den vergangenen 200 Jahren in Gestalt des humanitären Völkerrechts kodifiziert worden ist. In Kapitel 2.1 habe ich schon gezeigt, dass die Unzufriedenheit mit den Verhandlungsergebnissen der VN-Waffenkonvention und ihrer Protokolle ebenfalls argumentative Anknüpfungspunkte für die Nicht-Regierungsorganisationen bildete. Die Forderung der Nicht-Regierungsorganisationen, Anti-Personenminen komplett zu verbieten und ihren Einsatz damit zu tabuisieren, ist ebenfalls nicht präzedenzlos. Immer wieder findet sich in den Kampagnen der Hinweis, dass das Tabu eines Einsatzes von chemischen und biologischen Waffen zum vertraglichen Verbot dieser Waffen beigetragen habe (Price 1998: 629). Gerade weil Unschuldige dem Minenmissbrauch oder dem Streubombeneinsatz zum Opfer fielen, müssten Staaten die moralischen Prinzipien einer „gerechten Kriegsführung“ zur Anwendung kommen lassen und solche Waffen verbieten.

Auch die Debatte um eine angemessene Definition von Sicherheit nach Ende des Ost-West-Konflikts diente den NGOs als Eckpfeiler für die eigene Argumentation. Gerade weil in jenen innerstaatlichen Konflikten die Staaten selbst nicht für die Sicherheit ihrer Bürger sorgen konnten oder wollten, verwiesen sie auf die gestiegene Bedeutung jenes individualisierten Sicherheitsbegriffes und riefen die Staatengemeinschaft zum Handeln gegen jenen Unrechtszustand verursacht durch die unterschiedslose Kriegsführung mit Anti-Personenminen auf. Seit das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen 1994 im Bericht über menschliche Entwicklung den Begriff vorgestellt hatte, um nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eine „Friedensdividende“ einzufordern, ist der Begriff der „menschlichen Sicherheit“ zum zentralen Mobilisierungsbegriff einer durchaus heterogenen Koalition von Nicht-Regierungsorganisationen, Mittelmächten und Internationalen Organisationen geworden (Ulbert/Werthes 2008: 13). Die Debatte um einen geeigneten, individualisierten Sicherheitsbegriff trug dazu bei, die Aufmerksamkeit für veränderte sicherheitspolitische Herausforderungen auf internationaler Ebene zu schärfen.<sup>16</sup>

15 Guthrie/Quinlan (2007: 8). Die beiden Autoren weisen damit die Kritik an der „Just War“-Debatte zurück, dass es sich um rein westliche Werte handle.

16 Im Report des UNDP wurde menschliche Sicherheit als „freedom from want“ und „freedom from fear“ („community, economic, environmental, food, health, personal and political securities“) bewusst weit gefasst. Siehe dazu <http://hdr.undp.org/en/rports/global/hdr1994/> (24.10.2009).

## 4.2 Die Rolle von Normunternehmern

### 4.2.1 Die Rolle der Nicht-Regierungsorganisationen

Nicht-Regierungsorganisationen haben sich in der internationalen Politik einen festen Platz erobert. Aufgrund ihrer ausgefeilten Kampagnen und einer gezielten moralischen Rhetorik gelingt es ihnen, die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit oder ihrer nationalen Klientel auf normative Regulierungslücken zu lenken (Brühl 2003). Als transnationale Kampagnen zielen sie darauf ab, vorhandene Sichtweisen und Interpretationen bei staatlichen Akteuren zu verändern, um diese zum Handeln zu bewegen. In der Sicherheitspolitik und vor allem in der multilateralen Rüstungskontrolle und Abrüstung waren sie jedoch bislang Nebenakteure in einer von Staaten dominierten Verhandlungswelt. Im Fall der Anti-Personenminen, der Streubombenverbotskampagne sowie des Kleinwaffenaktionsprogrammes haben sich Nicht-Regierungsorganisationen zu transnationalen Koalitionen zusammengefunden. Diese Formen des Zusammenschlusses von Nicht-Regierungsorganisationen zeichnen sich zumeist durch ihre Informalität und Internationalität aus. Sie entstehen auf der Grundlage gleicher Wert- und Zielvorstellungen, um eine Kampagne, oder, wie im Fall der humanitären Rüstungskontrolle, ein multilaterales Abkommen auf den Weg zu bringen.<sup>17</sup>

Die Internationale Kampagne zum Verbot von Landminen gründete sich 1992 als Zusammenschluss von NGOs mit gleichem Anliegen: Als humanitäre Hilfsorganisationen ging es ihnen darum, die Folgen des unbegrenzten und wahllosen Einsatzes von Anti-Personenminen in den innerstaatlichen Konflikten wie in Kambodscha oder Angola zu begrenzen und dem Minenmissbrauch präventiv zu begegnen.<sup>18</sup> 1996 – am Höhepunkt der Kampagne – bestand die ICBL aus mehr als 600 Mitgliedern aus 40 Ländern (Price 1998: 620). Auch das Internationale Aktionsnetzwerk Kleinwaffen (IANSA) startete 1999 als Zusammenschluss weniger NGOs und wuchs über die Jahre rasant an. Die Koalition zum Verbot von Clustermunition ist das jüngste transnationale Netzwerk und besteht erst seit 2003 aus 300 Mitgliedern aus über 80 Staaten – gegründet wurde es von Gründungsmitgliedern der ICBL: Human Rights Watch und der ICBL selbst.

Die drei Koalitionen ähneln sich nicht nur hinsichtlich ihrer Mitgliedschaft, sondern haben auch vergleichbare Strategien verfolgt. Dabei haben alle drei Kampagnen moralische Argumente, vor allem aber das Unrecht, das durch den Einsatz der Waffen an Zivi-

17 Khagram/Riker/Sikkink differenzieren diesbezüglich zwischen transnationalen Koalitionen/Kampagnen, Netzwerken und Bewegungen, die sich hinsichtlich ihres Organisationsgrades unterscheiden: Erst genannte zeigen am ausgeprägtesten Merkmale eines koordinierten Vorgehens und gemeinsamer Strategien in ihrer Kampagne. Siehe dazu Khagram et al. (2002: 7).

18 Gründungsmitglieder der ICBL waren Handicap International (Frankreich), Human Rights Watch (Vereinigte Staaten), Medico International (Deutschland), Mines Advisory Group (Großbritannien), Physicians for Human Rights (Vereinigte Staaten) und Vietnam Veterans of America Foundation (Vereinigte Staaten), siehe dazu Rutherford (2009: 133).

listen vollzogen wird, genutzt, um Überzeugungsarbeit zu leisten. Gerade weil die militärische Relevanz und strategische Bedeutsamkeit dieser konventionellen Waffen zunächst unumstritten war, standen alle drei Netzwerke vor der Herausforderung, eine überzeugende Argumentation für die Begrenzung bzw. das komplette Verbot der Waffen zu entwickeln. Ziel dieser Argumentation war es, die militärische Relevanz mit dem humanitären Leid und dem Verlust an menschlicher Sicherheit zu kontrastieren, um damit die strategische Bedeutung der Waffen zu relativieren und öffentlichkeitswirksam zu diskreditieren. Dabei wurde an vorhandene ethische Standards, wie die Angemessenheit der Kriegsführung im Rahmen des humanitären Völkerrechts argumentativ angeknüpft, indem die unterschiedslose Wirkung, das Leid der Zivilbevölkerung und die sozio-ökonomischen Folgen des Waffenmissbrauchs geschildert wurden. Der militärische Nutzen der Waffen wurde in den öffentlichen Diskussionen gerade von Seiten der Nicht-Regierungsorganisationen kontrastiert mit den humanitären Folgen: zum einen den gesundheitlichen Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung, aber auch den sozio-ökonomischen Folgekosten. Die drastische Schilderung dieser „Unrechtszustände“ half, die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf das Thema zu lenken. Auf diese Weise erfolgte eine Stigmatisierung der Waffen, die den Ausgangspunkt für den Normbildungsprozess bildete (Borrie et al. 2009: 20).

IANSA-Mitglieder verwiesen stets darauf, dass mit Hilfe von Kleinwaffen in Kriegen und Nachkriegssituationen Menschenrechte und die individuelle Sicherheit verletzt sowie Entwicklungshilfeziele konterkariert würden (IANSA 2006: 57; Wisotzki 2008: 34). Auch die Verantwortlichkeit der waffenproduzierenden Industrie und der exportierenden, zu meist westlichen Demokratien in die Dritte Welt wurde öffentlichkeitswirksam angeprangert. Die Bedeutung der menschlichen Sicherheit wurde hervorgehoben, indem individualisierte und personalisierte Schicksale von Minen-, Streubomben-, oder Schusswaffenopfern dargestellt wurden – den NGOs ging es darum, persönliche Betroffenheit – auch bei den Diplomaten – hervorzurufen (Price 1998: 622).

Während die Kampagnen stets auf öffentlichkeitswirksame Aktionen – gerade auch auf nationalstaatlicher Ebene – setzten, wurden sie gleichzeitig auch zu Verhandlungsexperten und arbeiteten in den Verhandlungen eigene Vorschläge aus. Sie waren es, die Fragen der Verteilungsgerechtigkeit, insbesondere die besonderen Bedürfnisse der betroffenen Staaten und der Zivilbevölkerung, in den Mittelpunkt des Verhandlungsinteresses rückten. Im Fall der Ottawa-Konvention gelang es ihnen beispielsweise, die Staaten zu überzeugen, die Verpflichtung zur Finanzierung der Opferrehabilitation als Norm in den Vertrag aufzunehmen. IANSA arbeitete unter anderem eine eigene Version des Kleinwaffenaktionsprogrammes aus, in dem die Vorstellungen des transnationalen Netzwerkes zum Ausdruck kamen. IANSA-Mitglieder veranstalteten regelmäßige Expertentreffen mit diplomatischen Vertretern, beispielsweise in Genf, um sich über die Reichweite des Kleinwaffenaktionsprogrammes zu verständigen.

Gerechtigkeitsvorstellungen bzw. der Hinweis auf konkrete Ungerechtigkeiten bildeten für die Nicht-Regierungsorganisationen also wichtige argumentative Grundlagen, um die öffentliche Meinung in den Heimatstaaten zu mobilisieren und über diesen Umweg auch die Regierungen zu erreichen. Auch wenn die Normbildung auf internationaler

Ebene erfolgte, so nutzten die transnationalen Netzwerke ihre nationalstaatlichen Plattformen zur Überzeugungsarbeit. Erst als es gelang, eine Reihe von Klein- und Mittelmächten von der Notwendigkeit eigenständiger Verhandlungen zu überzeugen, machte die Normbildung zumindest im Fall der Anti-Personenminen und Streubomben entscheidende Fortschritte.

#### *4.2.2 Vom Verhandlungsgegner zum Normunternehmer: Klein- und Mittelmächte*

Wichtige Akteure der Normbildung in der humanitären Rüstungskontrolle sind die Klein- und Mittelmächte. Sie übernahmen die Rolle des Normunternehmers auf staatlicher Seite und sorgten im Fall der Anti-Personenminen- und Streubomben-Konvention dafür, dass beide Regime außerhalb bestehender Verhandlungsforen verhandelt werden konnten. Während Kanada die Führungsrolle im Ottawa-Prozess übernahm, initiierte Norwegen den Oslo-Prozess, der zum Verbot von Streumunition führte. Beide Staaten schulterten den für Rüstungskontrollverhandlungen außergewöhnlichen Prozess nicht alleine, sondern wurden von einer Reihe gleichgesinnter Staaten begleitet bzw. in einer Art „job-sharing“ im Normbildungsprozess unterstützt.<sup>19</sup>

Doch selbst die überzeugtesten Verfechter dieser neuen Formen von Rüstungskontrolle waren anfangs erklärte Gegner eines Verbots und skeptisch gegenüber den transnationalen Netzwerken. Erst das Scheitern bzw. die defizitären Ergebnisse der Protokollverhandlungen zur VN-Waffenkonvention öffneten ein „Fenster der Gelegenheit“ für die alternativen Verhandlungsprozesse. Zuvor hatte die Mine Action Group gerade in Kanada intensive Überzeugungsarbeit geleistet und mit Außenminister Lloyd Axworthy hatte sich ein prominenter Fürsprecher gefunden, für den ein Anti-Personenminenverbot seiner moralischen Überzeugung entsprach. Kanada wie Norwegen waren zudem Begründer des „Human Security Networks“, das es sich zum Ziel gemacht hat, eine „gerechte und friedliche Weltordnung“ mit Hilfe neuer (Entwicklungszusammenarbeits)-Initiativen zu gestalten. Anknüpfungspunkt ist hierfür die Debatte um menschliche Sicherheit.<sup>20</sup> Die Gruppe gleichgesinnter Staaten, die den Ottawa-Prozess maßgeblich steuerte, umfasste die folgenden Staaten: Belgien, Dänemark, Deutschland, Irland, Kanada, Mexiko, die Niederlande, Norwegen, Neuseeland, die Philippinen, Peru, Südafrika, Schweden und die Schweiz. Während Kanada eine Führungsrolle übernahm, hatten andere Staaten, beispielsweise Belgien oder auch Deutschland, schon 1995 Export- und/oder Produktions- und Einsatzmoralien erlassen. Der Oslo-Prozess zum Verbot von Streumunition wurde von einer ähnlichen Gruppe Staaten gesteuert: Österreich, Irland, Mexiko, Neuseeland, Peru, dem Vatikan und Norwegen. Diese Gruppen gleich-

19 Österreich legte beispielsweise den ersten Vertragsentwurf der späteren Anti-Personenminenkonvention vor, Belgien, Deutschland und Norwegen waren Gastgeber für die Vertragsstaatenkonferenzen. Südafrika veranstaltete eine regionale Konferenz zur Überzeugung afrikanischer Staaten. (Rutherford 2009:128ff).

20 Siehe dazu [www.humansecuritynetwork.org](http://www.humansecuritynetwork.org) (15.8.2009).

gesinnter Staaten übernahmen unterschiedliche Funktionen, beispielsweise in der Ausarbeitung des Vertragstextes oder der Veranstaltung der sie flankierenden Konferenzen.

Die Normbildung im Kleinwaffenbereich entwickelte sich entlang anderer Parameter. Von vornherein wurden legitime staatliche Sicherheitsbedürfnisse und damit auch der legale Besitz von Kleinwaffen nicht angezweifelt. Ziel war nicht die Aushandlung eines Verbotstatbestandes, sondern die Begrenzung des unkontrollierten Handels – vor allem mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren – sowie die Hilfe für betroffene Staaten. Selbst die Normunternehmer mit starkem Interesse an einem Abkommen befürworteten Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen. Dennoch setzte sich eine Reihe von Staaten für weitergehende Normen ein, konnten sich aber aufgrund des Konsensprinzips in den Verhandlungen nicht durchsetzen. Die Gruppe gleichgesinnter Staaten setzte sich zunächst aus Belgien, Kanada, Japan, Mali, Norwegen, Südafrika und der Schweiz zusammen. Aus ganz unterschiedlichen Motiven sprachen sie sich für verschiedene Elemente eines Kontrollregimes aus: Mali hatte beispielsweise als besonders von Kleinwaffenproliferation und innerstaatlichem Konflikten betroffener Staat ein Moratorium für den Import und Export sowie die Produktion von Kleinwaffen im Rahmen der ECOWAS-Staaten 1998 auf den Weg gebracht und war an einer Globalisierung dieser Normen interessiert (Wisotzki 2000: 232). In Südafrika hatte das nationale NGO-Netzwerk SACBL mit Nelson Mandela an der Spitze einen prominenten Befürworter und zahlreiche Spitzenbürokraten auf ihrer Seite. Die gemeinsame Anti-Apartheid Vergangenheit erleichterte es den Mitgliedern, Zugang zu den entscheidenden Regierungsstellen zu erlangen, die sich ihrerseits offen „für das humanitäre Anliegen“ zeigten (Rutherford 2003: 30).

#### *4.2.3 Die Dritten im Bunde: Die Rolle Internationaler Organisationen*

Die Vereinten Nationen wie auch regionale und sub-regionale Organisationen waren wichtige Wegbereiter der Normgenerierung – zum einen gelang es ihnen, wie im Fall der Vereinten Nationen, den Problembedarf aufzuzeigen. Zum anderen schufen gerade regionale Organisationen problemspezifische Lösungsansätze, die in ihrer Reichweite zu meist weitergehend waren als das globale Regime. Auch in der normativen Ausdifferenzierung vorhandener Institutionen haben internationale Organisationen eine zentrale Rolle übernommen. Dies gilt insbesondere für die Kleinwaffenproblematik. So machte UN-Generalsekretär Boutros-Ghali 1995 den Auftakt, als er eine Expertengruppe mit dem Problemzusammenhang der unkontrollierten Kleinwaffenproliferation befasste. Im Ergebnis empfahlen diese die normative Regulierung des Problems in globalem Rahmen. Mit der UNGA-Resolution 54/54V schufen die Mitgliedsstaaten Ende 1999 die Voraussetzung für die Verhandlungen zum Kleinwaffenaktionsprogramm. Ein Jahr zuvor hatten die Vereinten Nationen in der Abrüstungsabteilung einen Mechanismus zur Koordinierung der Maßnahmen in der Kleinwaffenkontrolle (CASA) geschaffen, um zum einen als

VN-interne Anlaufstelle auch für die friedensschaffenden Einsätze zu dienen, später aber auch die Umsetzung des Aktionsprogrammes zu übernehmen.<sup>21</sup> Ihre Feldexpertise stellten die Vereinten Nationen auch innerhalb des Oslo-Prozesses zur Verfügung. Sie unterstützten die transnationale NGO-Kampagne in ihren Bemühungen, diese Waffengattung zu tabuisieren. Im Vergleich zur Ottawa-Konvention hatte sich die Experten- und Lobbyarbeit innerhalb der VN deutlich verstärkt (Borrie et al. 2009: 20).

Für die Begründung des Normbedarfs, aber auch für die Normimplementierung spielten auch regionale und sub-regionale Organisationen eine nicht zu unterschätzende Rolle, beispielsweise richteten die Staaten der Europäischen Union schon früh ihre Aufmerksamkeit auf das Problem der unkontrollierten Kleinwaffenproliferation und waren eine der wichtigsten treibenden Kräfte hinter dem Kleinwaffenaktionsprogramm. Schon 1997 entwickelten die EU-Staaten ein Programm zur Prävention und zur Bekämpfung des unkontrollierten Handels mit konventionellen Waffen. Auf diesem Weg sollte unter anderem die nationale Exportkontrollgesetzgebung gestärkt und vermehrt mit Drittstaaten kooperiert werden. Ein Jahr später beschlossen die EU-Staaten den EU-Verhaltenskodex zum Umgang mit Waffenexporten und setzten sich im Verhandlungsprozess zum Kleinwaffenaktionsprogramm nachhaltig für eine Norm zur Kontrolle legaler Kleinwaffenexporte ein. Auch die OSZE wurde zum Normunternehmer, indem sie zahlreiche Maßnahmen zur Bekämpfung der unkontrollierten Kleinwaffenproliferation beschloss. Von besonderer Bedeutung für die Umsetzung des Kleinwaffenaktionsprogrammes ist das OSZE-Handbuch, das als Praxisleitfaden in acht proliferationsrelevanten Bereichen Übersichten über notwendige Kontrollstandards, beispielsweise im Bereich der Exportkontrollen oder Lagerhaltung, enthält.

Gerade weil das Kleinwaffenaktionsprogramm im Konsens verhandelt wurde und viele Regulierungslücken aufgrund des Widerstands einzelner Staaten in Kauf genommen werden mussten, sind auch andere regionale und sub-regionale Organisationen, beispielsweise auf dem afrikanischen Kontinent, dazu übergegangen, eigene Rahmenabkommen zur Kleinwaffenkontrolle auf den Weg zu bringen. Stellvertretend sollen an dieser Stelle das ECOWAS-Protokoll zur Bekämpfung der Proliferation von Kleinwaffen und Munition genannt werden, das unter anderem vorsieht, dass beides nicht mehr an nicht-staatliche Akteure von den Mitgliedsstaaten geliefert werden darf. Auch das 2004 beschlossene Nairobi-Protokoll sieht weitreichende Harmonisierungsbestrebungen in der Kleinwaffenkontrolle zwischen den Staaten der Großen Seen und am Horn von Afrika vor, so ist auch der Privatbesitz von Waffen neuen Gesetzgebungsverfahren zu unterwerfen – eine Lücke, die im globalen Normbildungsprozess des Kleinwaffenaktionsprogrammes nicht geschlossen werden konnte.<sup>22</sup> Zusammengefasst zeigen diese Beispiele, dass internationale und regionale Organisationen wichtige Funktionen in der Normevolution und für die weitere Ausdifferenzierung der Bestimmungen des

21 [www.un-casa.org](http://www.un-casa.org) (24.10.2009).

22 Siehe dazu Kapitel 6.

Kleinwaffenaktionsprogrammes übernehmen. Gerade im Fall der Vereinten Nationen brachten die Mitarbeiter der Abrüstungsabteilung in den verschiedenen Verhandlungsprozessen wichtige Expertise ein und unterstützten die Bemühungen der Nicht-Regierungsorganisationen um Normbildung.

## **5. Charakteristika der Normbildung in der humanitären Rüstungskontrolle**

Die humanitäre Rüstungskontrolle weist Besonderheiten auf, die auf einen Formenwandel in der Rüstungskontrolle und Abrüstung hindeuten und auf die in diesem Kapitel noch einmal näher eingegangen werden soll. Bereits in Kapitel 4 habe ich auf die besondere Zusammenarbeit zwischen Klein- und Mittelmächten und transnationalen Netzwerken von Nicht-Regierungsorganisationen hingewiesen. Nach dem Blick auf die Akteure soll in diesem Kapitel der Fokus auf die normativen Strukturen der humanitären Rüstungskontrolle gerichtet werden. In der Normbildung selbst zeigte sich, dass die eingangs erwähnte individualisierte Sicherheitsperspektive konstitutiv war und humanitäre Prinzipien zur Anwendung kamen, also beispielsweise Normen zur Hilfeleistung der Zivilbevölkerung entwickelt wurden. Verschiedene Gerechtigkeitsprinzipien spielten ebenfalls eine wichtige Rolle und kamen in der Normgenerierung zur Anwendung. In diesem Kapitel soll zunächst die Genese des jeweiligen Regimes kurz beschrieben werden, um dann auf den Formenwandel und die inhärenten Gerechtigkeitsprinzipien einzugehen.

Im Dezember 1997 unterzeichneten 122 Staaten die Anti-Personenminenkonvention, den so genannten Ottawa-Vertrag. Verboten sind nach der Anti-Personenminenkonvention die Produktion, die Lagerhaltung, der Export und der Einsatz dieser Waffenkategorie.<sup>23</sup> Verbleibende Lagerbestände mussten innerhalb von vier Jahren zerstört werden. Noch ehrgeiziger erscheint das Ziel der Räumung bereits verlegter Anti-Personenminen: Die Signarstaaten verpflichteten sich, innerhalb von zehn Jahren alle Minen zu räumen. Mit dem Artikel 6 sieht der Ottawa-Vertrag hierfür explizit finanzielle wie technische Hilfeleistungen der Geberländer für betroffene Staaten vor. Dagegen wurde auf sonst übliche Elemente der klassischen Rüstungskontrolle verzichtet, beispielsweise auf ein ausgefeiltes Verifikationssystem. Zwar können so genannte „fact-finding-Missionen“ bei Verdacht auf Verstöße gegen Vertragsklauseln veranlasst werden, doch wird ansonsten auf „weiche“ Formen der Überwachung gesetzt: Jährliche Berichte der Vertragsstaaten über den Stand der Implementierung ergänzt der von der ICBL herausgegebene jährliche „Landmine Monitor“.

23 Siehe dazu [www.un.org/Depts/mine/UNDocs/ban\\_trty.htm](http://www.un.org/Depts/mine/UNDocs/ban_trty.htm) (5.10.2009).



Im Ergebnis widmet sich die Konvention der Minenproblematik in besonderer Weise und zeigt typische Charakteristika der humanitären Rüstungskontrolle. Diese sind unter anderem die Hilfsangebote bei der Minenräumung für betroffene Staaten sowie der Fokus auf die Opferrehabilitation, also der Perspektivenwechsel von staatlicher zu menschlicher Sicherheit.

Im Vertrag wurde insgesamt viel Wert auf die Realisierung zentraler Gerechtigkeitsprinzipien, wie die der Gleichheit, der Angemessenheit, der Kompensation und der Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse gelegt. Zunächst sind alle Staaten gleichermaßen aufgefordert, auf die Produktion, die Lagerung, den Export und den Einsatz von Anti-Personenminen zu verzichten. Dem Prinzip der Angemessenheit wird Rechnung getragen, indem in Artikel 6 das Recht auf technische wie finanzielle Hilfeleistung bei der Minenräumung und Zerstörung vorhandener Bestände für besonders betroffene Staaten verankert ist.

Allein das besondere Format, das für diese Verhandlungen von Kanada und anderen gleichgesinnten Staaten ins Leben gerufen wurde, ermöglichte dieses starke Verhandlungsergebnis. Anfangs konnten alle interessierten Staaten mitverhandeln, mussten dann aber zu einem bestimmten Punkt (Konferenz in Brüssel im Juni 1997) per Unterschrift entscheiden, ob sie den Vertrag mittragen: Nur solche Staaten wurden zu den Schlussverhandlungen zugelassen.

Zwar konnte auf dieser Basis keine universelle Gültigkeit des Anti-Personenminenverbots erzielt werden, dennoch sind die Zahlen der Landminenopfer eindrucksvoll zurückgegangen. Eine Reihe von Staaten, unter ihnen bedeutende Produzenten von Anti-Personenminen wie China, Russland, die USA, Indien und Pakistan, sind der Ottawa-Konvention nicht beigetreten. Dennoch halten auch sie sich an die Normen und haben bislang keine Anti-Personenminen eingesetzt oder exportiert. Die USA haben weltweit das größte Budget für die Minenräumung bereitgestellt. Von einem sich entwickelnden Tabu zu sprechen, wäre verfrüht, denn es hat Vertragsverstöße gegeben, dennoch hat die Anti-Personenminenkonvention zur Stigmatisierung dieser Waffengattung beigetragen.

Von den 156 Vertragsstaaten haben 83 ihre Lagerbestände und damit 41,8 Millionen Anti-Personenminen zerstört.<sup>24</sup> Die Bilanz in Sachen Minenräumung fällt gemischter aus: Bis März 2009 sollten zahlreiche Staaten alle Anti-Personenminen auf ihrem Territorium geräumt haben. Erfolge können jetzt schon Bulgarien, El Salvador, Swasiland und Mazedonien melden. Die Fristen nicht einhalten werden vor allem stark verminnte Staaten wie Bosnien-Herzegowina, Kroatien oder Mosambik, aber auch eine Reihe westlicher Staaten geht lax damit um, unter ihnen Dänemark und Großbritannien, das auf den Falkland-Inseln noch Minen zu räumen hat.<sup>25</sup> 24 stark von Verminung betroffene Staaten

24 Siehe dazu [www.icbl.org/news/sd\\_bckgr](http://www.icbl.org/news/sd_bckgr) und [www.apminebanconvention.org/en/background-status-of-the-convention/destroying-stockpiled-mines/](http://www.apminebanconvention.org/en/background-status-of-the-convention/destroying-stockpiled-mines/) (16.5.2009).

25 Siehe dazu [www.icbl.org/news/treaty\\_deadlines\\_bckgr](http://www.icbl.org/news/treaty_deadlines_bckgr) (16.3.2009).

haben inzwischen darauf hingewiesen, dass auch sie ihre Zehn-Jahres-Frist nicht einhalten werden, da es an internationaler Unterstützung mangelt, so Afghanistan, Burundi, Eritrea und die Demokratische Republik Kongo. Während die Minenräumung Fortschritte macht, fehlt es an finanzieller Hilfe für die Opferrehabilitation.<sup>26</sup>

Die Internationale Kampagne gegen Streubomben gründete sich im November 2003 mit dem Ziel, ein Streumunitionsverbot auf den Weg zu bringen.<sup>27</sup> Unterstützung erhielt die transnationale NGO-Kampagne vom EU-Parlament, das im Oktober 2004 eine Resolution verabschiedete, welche die Mitgliedsstaaten aufforderte, unilateral Moratorien einzuhalten und sich international für ein Streubombenverbot einzusetzen. Belgien, Norwegen und Österreich waren ab 2006 die ersten Staaten, die sich für das Verbot von Streumunition aussprachen. Nach dem enttäuschenden Ergebnis der Protokoll V-Verhandlungen der VN-Waffenkonvention folgte die norwegische Regierung dem kanadischen Vorbild und rief den Oslo-Prozess ins Leben. Ähnlich wie im Ottawa-Prozess wurde das Streumunitionsverbot außerhalb der Verhandlungsforen der Vereinten Nationen initiiert. Die beteiligten gleichgesinnten Staaten übernahmen unterschiedliche Aufgaben. Nach fünf Staatentreffen wurde der Prozess in Dublin/Irland zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht.

Wie auch in der Ottawa-Konvention wurde der Perspektive der individuellen Sicherheit Rechnung getragen, indem ein eigener Artikel zur Opferrehabilitation aufgenommen wurde. Elemente prozeduraler Fairness fanden sich in der institutionellen Ausgestaltung des Verhandlungsprozesses: So wurden den Nicht-Regierungsorganisationen Beteiligungsrechte eingeräumt, um damit ihre zentrale Rolle im Vorfeld der Verhandlungen anzuerkennen. Gerechtigkeitsprinzipien der Angemessenheit, der Anerkennung besonderer Bedürfnisse und der Kompensation wurden in der Vertragsgestaltung selbst berücksichtigt. So gilt bei der Räumung von Clustermunition das Verursacherprinzip und die Pflicht zur umfassenden Hilfeleistung für diejenigen Staaten, auf deren Territorien die Waffen verwendet wurden. Geberländer werden darüber hinaus aufgefordert, umfassende technische wie finanzielle Unterstützung zu leisten und auch die sozio-ökonomische Rehabilitation der ehemals verminten Gebiete mit zu berücksichtigen.

Während im Fall der Anti-Personenminen und der Streubomben ein Totalverbot ausgehandelt werden konnte, war diese Vision in der Kleinwaffenfrage von vornherein nicht in Betracht gezogen worden – dagegen standen legitime Sicherheitsinteressen der Staaten, die bei Polizei und Armee auf diese Waffen nicht verzichten wollen. Dennoch will das Kleinwaffenaktionsprogramm von 2001 dem Problem der unkontrollierten Proliferation dieser Waffen auf vielfältige Art und Weise begegnen.<sup>28</sup> In New York wurde ein politisch

26 Dazu [www.apminebanconvention.org/en/background-status-of-the-convention/assisting-the-victims/](http://www.apminebanconvention.org/en/background-status-of-the-convention/assisting-the-victims/) (16.3.2009).

27 Inzwischen sind dort eigenen Angaben zufolge mehr als 250 Nicht-Regierungsorganisationen aus 70 Ländern zusammengeschlossen. Siehe dazu [www.clustermunitions.org](http://www.clustermunitions.org) (6.10.2009).

28 Siehe dazu Report of the UN Panel of Governmental Experts on Small Arms, 27. August 1997, A/52/298 sowie Report of the Group of Governmental Experts on Small Arms, 19. August 1999, A/52/258.

verbindliches Aktionsprogramm verabschiedet, dass alle Staaten auffordert, der unkontrollierten und unbegrenzten Kleinwaffenproliferation sowohl präventiv als auch reaktiv zu begegnen. Ziel des Aktionsprogramms ist es, den Ursachen für die unbegrenzte Nachfrage und Angebote an Kleinwaffen zu begegnen.<sup>29</sup>

Die Gründe für die Nachfrage sind vor allem in den Zusammenhängen von defizitärer Staatlichkeit, ökonomischer Deprivation, Ressourcenkonflikten sowie deren wachsender Regionalisierung und Transnationalisierung zu suchen. Auf der Angebotsseite gilt es, die verschiedenen Formen des globalisierten Kleinwaffenhandels zu berücksichtigen. Ein Großteil des heutigen Waffenaufkommens, insbesondere in den Konfliktregionen Subsahara-Afrikas, stammt aus der Zeit des Ost-West-Konflikts, als die beiden Supermächte ihre Klientelstaaten im Zuge der Einflussicherung mit Militärhilfe und Waffen versorgten (Laurance 1998: 22; Wisotzki 2000: 223). Nach 1989 reduzierten die Bündnisstaaten des ehemaligen Warschauer Paktes und der NATO ihre Armeen und ihre konventionelle Bewaffnung. Überschüssige Waffen gelangten auf direktem oder indirektem Wege in die Konfliktregionen (Volman 1998: 150-163). Der legale staatliche Handel beläuft sich Schätzungen zufolge auf jährlich 8 Millionen Kleinwaffen (Small Arms Survey 2003: 98). Immer wieder proliferieren so Pistolen und Maschinengewehre in Krisengebiete, wie die jüngste chinesische Waffenlieferung an Simbabwe im April 2008 unterstrich.<sup>30</sup> Nicht vorhandene globale und verbindliche Normen zur Regulierung des legalen Kleinwaffenhandels bleiben das wohl größte Defizit des gegenwärtigen Kleinwaffenaktionsprogramms. Probleme bereiteten auch die Lizenzen, die westliche Demokratien, aber auch die ehemalige Sowjetunion an Drittweltstaaten zur Herstellung von Kleinwaffen vergeben haben. Schlussendlich wird die Angebotsseite von nicht-staatlichen Akteuren gesteuert: von professionellen Waffenhändlern, organisierter Kriminalität und illegalen lokalen Produktionsbetrieben (Small Arms Survey 2003: 97-116).

Auf diese komplexen Zusammenhänge versucht das Kleinwaffenaktionsprogramm zu reagieren. Neben der Verbesserung oder Wiederherstellung staatlicher Sicherheit durch rüstungskontrollpolitische Maßnahmen, geht es im Aktionsprogramm auch darum, die individuelle Sicherheit der Bürger zu verbessern. Auf globaler, regionaler und staatlicher Ebene sieht das Aktionsprogramm verschiedene Initiativen vor, wie beispielsweise nationale Kontaktstellen und Koordinationsbüros, um die zwischenstaatliche Kooperation insbesondere zwischen Geber- und Nehmerländern zu erleichtern. Der Formenwandel wird unterstrichen durch die technische wie finanzielle Unterstützung der von Kleinwaffenproliferation besonders betroffenen Staaten.

Alle Staaten sind aufgefordert, sich einen Überblick über die staatlichen Waffenbestände – im Besitz von Polizei und Armeen – zu verschaffen. Überschüssige Bestände sollen zerstört werden, anstatt sie an Dritte zu veräußern. Staatlich nicht genehmigte Pro-

29 Siehe dazu ausführlich Kapitel 4.

30 Siehe dazu [www.iansa.org/regions/safrica/ZimShipment.htm](http://www.iansa.org/regions/safrica/ZimShipment.htm) (23.5.2008).

duktion, der Besitz, der Handel sowie der Transfer von Kleinwaffen sollen unter Strafe gestellt werden. Auf regionaler Ebene soll die Zusammenarbeit verbessert werden: Mittels regionaler Rüstungskontrollabkommen sollen beispielsweise nationalstaatliche Bestimmungen zum Kleinwaffentransfer aufeinander abgestimmt werden.

Im Unterschied zu klassischen Rüstungskontrollabkommen<sup>31</sup> fehlt es dem Kleinwaffenaktionsprogramm an Verifikationsmechanismen – stattdessen einigte man sich auf alle zwei Jahre stattfindende Staatentreffen. 2003 und 2005 kamen die Staaten zusammen, um einen Sachstandsbericht über die Implementierungsfortschritte abzugeben (UNIDIR 2003). Auf der ersten Überprüfungskonferenz im Juli 2006 wurde allerdings die Diskrepanz zwischen den umfangreichen Berichten der Staaten und den tatsächlich von ihnen ergriffenen Maßnahmen deutlich. So erwähnten 102 Staaten, dass sie auf die Lager-sicherheit staatlicher Bestände achteten und auf entsprechende Routinen zurückgriffen. Doch nur 30 Staaten haben diese Standards überprüft oder verbessert. Schlecht bezahlte Soldaten und Polizeikräfte nutzen diese Bestände in schwachen Staaten zu lukrativen Geschäften – entsprechend vorsichtig ist zumindest mit einem Teil dieser Staatenberichte umzugehen. Die Schwächen des Kleinwaffenaktionsprogramms werden auch im Bereich der Transferkontrollen deutlich: Hier fehlen verbindliche globale Standards, an denen sich die internationale Staatengemeinschaft orientieren könnte. Unzureichend erscheint auch die Zahl der Abrüstungsprozesse: nur 62 Staaten haben Kleinwaffen abgerüstet, 73 haben überschüssige Waffen zerstört.<sup>32</sup>

Im Kleinwaffenaktionsprogramm sind unterschiedliche Formen der Gerechtigkeit miteinander verbunden worden. Zum einen dominiert zunächst das Gleichheitsprinzip: Demnach müssen alle Staaten ihre legalen Waffenbestände überprüfen, Gesetzeslücken schließen und regelmäßige Berichte über die Umsetzung des Kleinwaffenaktionsprogramms an die Vereinten Nationen entsenden. Neben dem Gleichheitsprinzip werden aber auch dem Angemessenheitsprinzip sowie den Unterschieden in den Bedürfnissen der Mitgliedsstaaten Rechnung getragen. So enthält das Aktionsprogramm Normen und Regeln zum Umgang mit Kleinwaffen in Nachkriegsprozessen: Hier setzt es auf Abrüstungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme. Schwache Staaten, die von hoher Kleinwaffenproliferation betroffen sind, haben die Möglichkeit, Unterstützung für ihre Programme von den Geberländern zu erhalten. In Kooperation mit der Zivilbevölkerung soll auf lokaler Ebene gegen Gewaltkreisläufe angegangen und Waffen aus Gesellschaften entfernt werden.

Nachfolgenden VN-Arbeitsgruppen gelang es, zwei weitere politisch verbindliche Dokumente zur Kleinwaffenkontrolle zu entwerfen: 2005 wurde das Dokument zum Markieren und Nachverfolgen von neu produzierten Kleinwaffen auf den Weg gebracht und eine Regelung des professionellen Waffenhandels durch nicht-staatliche Akteure, wonach sie

31 Einzige Ausnahme hierbei bildet das Biowaffenregime. Siehe dazu Becker et al. (2005).

32 Siehe dazu [www.international-alert.org/pdfs/BtB\\_global.pdf](http://www.international-alert.org/pdfs/BtB_global.pdf) (19.5.2009).

sich den nationalen Gesetzgebungen ihrer Heimatländer unterwerfen müssen.<sup>33</sup> Zwei weitere VN-Expertengruppen sind damit beauftragt, Lösungen für wichtige Teilfragen der unkontrollierten Kleinwaffenproliferation auszuarbeiten. Unter deutschem Vorsitz traf sich in der ersten Jahreshälfte 2008 die VN-Expertengruppe, die Empfehlungen zum Umgang mit konventionellen Munitionsüberschüssen ausarbeiten soll. Vorfälle in Mosambik im März 2007 oder in Albanien ein Jahr später machten deutlich, dass Munitionsbestände ein erhebliches Gefahrenpotenzial für die Zivilbevölkerung darstellen. Eine weitere VN-Expertengruppe befasst sich mit der Frage eines globalen Standards für Transferkontrollen für den konventionellen Waffenhandel. Dieser Prozess wird von einer global organisierten NGO-Kampagne begleitet.<sup>34</sup>

## 6. Der Umgang mit Normkonflikten

Humanitäre Rüstungskontrolle zeichnet sich durch die Realisierung moralischer Grundsätze und Gerechtigkeitsprinzipien aus. In diesem Kapitel soll der Blick auf die Konflikte in der Normentwicklung gerichtet werden, die sowohl die Verhandlungsprozesse selbst, als auch die Normimplementierung bestimmen. Dabei tritt die Ambivalenz in der Normentwicklung der humanitären Rüstungskontrolle zu Tage: der moralische Anspruch und die hohen Ziele, die sich vor allem die transnationalen Kampagnen der Nicht-Regierungsorganisationen für die Institutionen gesetzt haben, werden konterkariert durch partikulare, nationale Sicherheitsinteressen. Mächtige Staaten, wie die USA, Russland und China, widersetzten sich auf der Grundlage nationaler Interessen den Normbildungsprozessen und blockierten zum Teil wichtige Normen bzw. ließen sie zum Konfliktstoff werden. Erwähnenswert ist, dass die Gruppe der Gegner sowohl Demokratien wie Nicht-Demokratien umfasst. Gerade von Demokratien würde man ein besonderes Maß an Engagement für die Normentwicklung in der humanitären Rüstungskontrolle vermuten, weil die moralischen Überzeugungen anschlussfähig an demokratische Vorstellungen sind (siehe dazu Becker et al. 2008: 810-854). Doch offenbart sich vielmehr die Widersprüchlichkeit der Bestrebungen zur Normbildung, die beispielsweise im Fall der USA durchaus gegeben waren, und dem politischen Kalkül. Die Gegner konnten sich in den Verhandlungsprozessen in ganz unterschiedlichem Maße durchsetzen – entscheidend hierfür war, wie sich zeigen wird, der Verhandlungsort und das jeweilige Verfahrensprinzip: Je konsensualer der institutionelle Rahmen war, desto schwächer fielen die Verhandlungsergebnisse und damit Normbildungsprozesse aus.

33 Siehe dazu <http://disarmament.un.org/CAB/salw-owwg.html> (22.5.2009).

34 Siehe dazu [www.controlarms.org](http://www.controlarms.org) (23.5.2009).

## 6.1 Normkonflikte in den Verhandlungsprozessen

Mit der Anti-Personenminenkonvention und dem Streumunitionsverbot konnten zwei Regime verhandelt werden, mit denen jeweils ganze Waffenkategorien verboten wurden. Entscheidend für den Erfolg waren die jeweiligen Verhandlungsprozesse, die von den gleichgesinnten Staaten bewusst außerhalb bestehender Institutionen, wie den Vereinten Nationen oder der Genfer Abrüstungskonferenz, angesiedelt worden waren. Die Legitimität dieses Prozesses war jedoch nicht unumstritten. So suchten die USA, Großbritannien, Australien und Frankreich zusammen mit einigen anderen Staaten parallel zum Ottawa-Prozess eine Verhandlungsinitiative im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz auf den Weg zu bringen. Ein solches Regime sollte in seiner Reichweite begrenzt sein und nur den Transfer von Anti-Personenminen unter Verbot stellen. Das Ansinnen scheiterte jedoch an der allgemeinen Verhandlungsblockade in der Genfer Abrüstungskonferenz (Arms Control Reporter 1997: 5).

Die Unterschiede in der institutionellen Ausgestaltung der Verhandlungsprozesse machten sich auch in Fragen der prozeduralen Gerechtigkeit bemerkbar. Während die transnationalen Kampagnen der Nicht-Regierungsorganisationen im Ottawa- und Oslo-Prozess an den Verhandlungen unmittelbar beteiligt waren und Rederechte erhielten, waren nicht-staatliche Akteure in New York zwar anwesend, das Kleinwaffenaktionsprogramm wurde jedoch hinter verschlossenen Türen von den Staatenvertretern ohne die unmittelbare Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure ausgehandelt.

Normkonflikte entzündeten sich entlang verschiedener Aspekte, allen voran der Frage nach einer angemessenen Definition der jeweiligen Waffenkategorie. In der Gestaltung dieser Norm tritt der Konflikt zwischen humanitärer Gesinnung und vorhandenen militärischen Interessen am deutlichsten zu Tage. Bereits im Ottawa-Prozess wurde um eine Definition der zu verbotenden Anti-Personenminen hart gerungen. Sehr zum Missfallen der ICBL wurden Anti-Fahrzeugminen mit so genannten Wegnahmesperren vom Verbotstatbestand ausgenommen. Auch in den Verhandlungen zum Streumunitionsverbot wurde um die Definition kontrovers diskutiert. Schon im Vorfeld hatte Deutschland einen Dreistufenplan präsentiert, wonach gefährliche Munition mit einer hohen Blindgängerrate sofort und sonstige Streumunition innerhalb von zehn Jahren verboten und vernichtet werden sollte. Ausnahmen sollte es für sogenannte alternative Munition geben, die „dem Schutz der Zivilbevölkerung in besonderem Maße Rechnung trägt“. Unterstützung erhielt Deutschland auch von Australien, Kanada, Frankreich, den Niederlanden, Schweden und der Schweiz – und damit von solchen Staaten, die diese alternative Streumunition produzieren. Von deutscher Seite begründete das Verteidigungsministerium diese Definition damit, dass jene „Punktzielmunition“ ohne Flächenwirkung und äußerst zuverlässig in der Unterscheidung militärischer und ziviler Objekte sei. Der Erhalt dieser Munition sei notwendig, um damit den eigenen NATO-Verpflichtungen im Rahmen laufender Einsätze nachkommen zu können. Widerstand gegen diesen Definitionsvorschlag gab es von Seiten afrikanischer und lateinamerikanischer Staaten, die auf die Ungerechtigkeit einer solchen Definition hinwiesen, da sie nicht in der Lage seien, ihre Arsenale mit teurer High-Tech-Munition nachzurüsten (Aktionsbündnis Landminen.de 2008:3). Im Paragraphen 2c wurde schließlich spezifiziert, welche Streumunition erlaubt

bleibt: Sie muss weniger als zehn Stück Streumunition enthalten, die weniger als vier Kilogramm wiegt und obendrein einen Selbstzerstörungsmechanismus enthält. Für Deutschland bedeutet der Vertragsbeitritt, dass es 95 Prozent seiner Streumunition zerstören muss. Zu Normkonflikten führte auch Artikel 21/3, wonach Vertragsstaaten in Militärallianzen auch mit Nichtunterzeichnern kooperieren dürfen, selbst wenn diese gegen die Regeln der Oslo-Konvention verstoßen und Streubomben einsetzen. Auch diese Norm speist sich aus Gründen der Allianzkohäsion und zugleich aus den Erfahrungen mit der Minenkonvention, wo das Fehlen einer solchen Norm zu rechtlichen Schwierigkeiten bei NATO-Einsätzen führte.

In den Verhandlungen zum Kleinwaffenaktionsprogramm erwies sich die Frage der Definition von Kleinwaffen ebenfalls als ernstzunehmender Stolperstein, weshalb auf eine schon vorhandene Definition zurückgegriffen wurde: Die verhandelnden Staaten übernahmen die Definition des VN-Feuerwaffenprotokolls von 2000. Die größten Normkonflikte gab es im Aushandlungsprozess zum Kleinwaffenaktionsprogramm um die Definition des unkontrollierten Kleinwaffenhandels und um die Frage, inwieweit der legale staatliche Kleinwaffenhandel einbezogen werden muss. Während sich vor allem die Staaten der Europäischen Union dafür einsetzten, kam der Widerstand aus den Reihen der US-amerikanischen, russischen und chinesischen Verhandlungsdelegationen. Die Vereinigten Staaten verweigerten sich außerdem einer Norm zur Regulierung des zivilen Waffenbesitzes und einem Verbot von Kleinwaffenlieferungen an nicht-staatliche Akteure, wofür sich besonders die afrikanischen Staaten aussprachen. Aufgrund des Konsenssystems in den VN-Verhandlungen wurden diese Normen und Regeln aus dem Kleinwaffenaktionsprogramm gestrichen, was allgemein als deutliche Schwäche des ohnehin nur politisch verbindlichen Programmes gewertet wird.

Militärische Sicherheitsinteressen waren für die Vereinigten Staaten auch im Ottawa-Prozess ein zentraler Grund, weshalb sie in den Abschlussverhandlungen von Oslo Ausnahmen zu erhalten suchten. Das Verhältnis der Vereinigten Staaten zur Anti-Personenminenkonvention war von Anfang an ambivalent. Einerseits teilte Präsident Clinton die moralische Überzeugung und das humanitäre Anliegen der NGOs, andererseits pochte das US-Verteidigungsministerium auf die Wahrung nationaler Sicherheitsinteressen und den Erhalt der Minenkapazitäten. Erst suchte man eine Verhandlungslösung in der Genfer Abrüstungskonferenz auf den Weg zu bringen, dann entschied Präsident Bill Clinton auf Druck der nationalen NGO-Kampagne, sich an den abschließenden Verhandlungen in Oslo zu beteiligen. Die zuvor befragten Oberkommandierenden der US-Streitkräfte hatten der Verhandlungsdelegation folgende Bedingungen mit auf den Weg gegeben: Eine Ausnahme für den Einsatz von Anti-Personenminen an der koreanischen Grenze; eine verlängerte Übergangsfrist von neun Jahren innerhalb derer technische Alternativen entwickelt werden können; eine Ausnahme für Anti-Personenminen, die zusammen mit Anti-Fahrzeugminen verwendet werden sowie die Möglichkeit eines sofortigen Vertragsaustritts im Fall von „supreme national interests“ (United States 1997: 1-3; Wareham 1998: 213). Die Realisierung dieser Forderungen hätte die Effektivität des Vertrages ernsthaft beschädigt – einige Staaten der gleichgesinnten Gruppe, unter ihnen Kanada und Deutschland, suchten die Vereinigten Staaten als Mitglied zu gewinnen, um die Universalität der Verbotsnorm und damit die Legitimität des Vertrages zu erhöhen.

Doch insbesondere die von Anti-Personenminen betroffenen Staaten verweigerten sich den hegemonialen Forderungen und wurden von der transnationalen Kampagne der Nicht-Regierungsorganisationen unterstützt. Die US-Delegation erklärte letztendlich ihren Rückzug aus den Verhandlungen, und der Normkonflikt wurde zugunsten eines Anti-Personenminenverbots ohne Ausnahmen geregelt.

Die Lösung dieses Normkonflikts im Sinne eines effektiven Vertrages war auch aufgrund der spezifischen Verhandlungsform möglich geworden. Gerade weil der Ottawa-Vertrag außerhalb bestehender Institutionen verhandelt wurde, konnte das Konsensprinzip umgangen werden. Dieses Beispiel macht deutlich, dass inklusivere Verfahren nicht immer zu Verhandlungslösungen im Sinne einer effektiven Normentwicklung führen müssen.

Hegemonialität und der Versuch der nationalen Interessendurchsetzung scheiterten im Fall der Anti-Personenminenkonvention, bestimmten jedoch den Verhandlungsprozess zum Kleinwaffenaktionsprogramm. Auch auf der ersten Überprüfungskonferenz im Jahr 2006 brachen die Normkonflikte erneut auf, als es darum ging, die normativen Schwächen des Programmes zu beseitigen. Auch hier verweigerten sich vor allem die Vereinigten Staaten einem gemeinsamen Standard zur Transferkontrolle, dem Verbot von Lieferungen an nicht-staatliche Akteure sowie einer Regulierung des zivilen Waffenbesitzes. Die Zukunft des Aktionsprogrammes stand in Frage, als schließlich von US-Seite auch weitere Staatentreffen zur Umsetzung des Programmes verweigert wurden. Schließlich musste die erste Überprüfungskonferenz ohne Abschlussdokument zu Ende gehen, was zunächst einer weiteren Schwächung des Aktionsprogrammes gleichkam (Wisotzki 2006; Taylor 2006: 46).

Doch nicht nur die Vereinigten Staaten provozierten Normkonflikte in den Verhandlungsprozessen. Nationale Interessen bestimmten beispielsweise auch die Weigerung Chinas, einer Norm zur Verletzung von Menschenrechten durch Waffenmissbrauch in der Präambel des Kleinwaffenaktionsprogramms zuzustimmen. Die ehemals blockfreien Staaten pochten dagegen darauf, die Verbindung der Kleinwaffenabrüstung zur nuklearen Abrüstung in der Präambel des Aktionsprogrammes zu verankern, konnten sich damit gegen den Widerstand der P-5-Staaten aber nicht durchsetzen.



## **7. Fazit und Ausblick: Die Zukunft der humanitären Rüstungskontrolle**

Fragile Staatlichkeit, Armut und Unterentwicklung, Gewaltökonomien und Ressourcenkriege, Terrorismus, transnationale organisierte Kriminalität und die Privatisierung von Sicherheit sind als wichtige Problemstellungen und Herausforderungen des 21. Jahrhunderts benannt worden. In diesem Zusammenhang richtete sich die internationale Aufmerksamkeit zunehmend auch auf das Problem der unkontrollierten Proliferation und den unterschiedslosen Einsatz bestimmter Formen konventioneller Waffen, die die individuelle Sicherheit der Zivilbevölkerung, aber auch das sozio-ökonomischen Umfeld der betroffenen Staaten beeinträchtigen. Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, hat die internationale Staatengemeinschaft zusammen mit transnationalen Kampagnen der Nicht-Regierungsorganisationen begonnen, neue Formen der Rüstungskontrolle und Abrüstung auf den Weg zu bringen.

Dieser Formenwandel hin zur humanitären Rüstungskontrolle und Abrüstung lässt sich anhand verschiedener Indikatoren festmachen. Als wichtigste Normunternehmer konnten transnationale Kampagnen von Nicht-Regierungsorganisationen sowie Klein- und Mittelmächte identifiziert werden. Ihnen gelang es, auch gegen den Widerstand der Großmächte, wie der Vereinigten Staaten, Russland und China, einen Verhandlungsprozess zu initiieren, an dessen Ende im Fall der Anti-Personenminen und der Streubomben ein Totalverbot einer Waffenkategorie stand. Diese Form der „neuen Diplomatie“ zeichnet sich durch die gegenseitige Bereitstellung von Ressourcen aus: Während sich Staaten über die Einbeziehung der NGOs die Öffentlichkeit erschlossen und sich darüber eine Legitimationsgrundlage schufen, gewährten die Staaten den zivilen Akteuren Teilnahmerechte an den Verhandlungsprozessen und damit auch eine Einflussnahme auf die Normentwicklung. Auch internationale Organisationen, wie die Abrüstungsabteilung der Vereinten Nationen, halfen, das Problemfeld und den Regimebedarf zu ermitteln. Regionale Organisationen schufen gerade im Fall der unkontrollierten Kleinwaffenproliferation weitergehende Normen und Regeln, als dies auf der globalen Ebene möglich gewesen war. Insgesamt zeigt sich im Vergleich der drei Regime der humanitären Rüstungskontrolle auch die Bedeutsamkeit der institutionellen Ausgestaltung des Verhandlungsprozesses und ihrer Folgen für die Normentwicklung. So wurden der Ottawa- und der Oslo-Prozess bewusst außerhalb bestehender Verhandlungsinstitutionen für Rüstungskontrollabkommen angesiedelt, um zu schnelleren Verhandlungsergebnissen und rigideren Verbotstatbeständen zu gelangen. Dagegen konnten im Kleinwaffenaktionsprogramm wichtige Normen, die mehrheitsfähig waren, gegen den Widerstand weniger Staaten nicht durchgesetzt werden, was zu einer schwächeren Normentwicklung und -anwendung führte.

Sichtbar wird der Perspektivenwechsel auch in Form eines veränderten, individualisierten Sicherheitsverständnisses: Die neuen Rüstungskontrollabkommen fügen sich in den breiteren Kontext von menschlicher Sicherheit ein. Ihnen geht es darum, die Folgen des Waffenmissbrauchs während und nach Konflikten zu reduzieren, aber auch darum, Staaten wieder handlungsfähig zu machen, indem ihr Sicherheitssektor reformiert wird. Die neuen Rüstungskontrollregime finden sich im Kontext jenes „neuen Humanitaris-

mus“, dessen zentrales Anliegen die Beseitigung eines fundamentalen Ungerechtigkeitsbestandes ist: Die Ermordung und Verletzung Unschuldiger und am Konflikt unbeteiligter Zivilisten. Dieser Humanitarismus rekurriert auf übergeordnete moralische Prinzipien, wie der Pflicht zur globalen Solidarität im Fall massiver Menschenrechtsverletzungen. Gerechtigkeitsanliegen wurden somit zur unmittelbaren Handlungsgrundlage und beflügelten die Normentwicklung auf globaler Ebene, beispielsweise im internationalen Strafrechtswesen oder in der Rüstungskontrolle. Gerechtigkeitsanliegen kamen in der Begründung des Regimebedarfs zum Tragen, wenn der unterschiedslose Einsatz der konventionellen Waffen als „Unrecht“ beschrieben wurde. Gerechtigkeitsprinzipien spielten des Weiteren in den Verhandlungsprozessen eine konstitutive Rolle: Zum einen kamen Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit in der Normentwicklung selbst zum Tragen, wenn es beispielsweise um Hilfe für betroffene Staaten oder die Opfer ging, Prinzipien der Verfahrensgerechtigkeit verhalfen den Nicht-Regierungsorganisationen zur Beteiligung an den Verhandlungen.

Doch letztlich zeigte sich nicht nur im humanitären Völkerrecht, sondern auch in den Verhandlungsprozessen zu jenen neuen Formen der Rüstungskontrolle und Abrüstung die Ambivalenz von moralischen Weltverbesserungsansprüchen und partikularen, nationalen Sicherheitsinteressen. Am deutlichsten trat diese Diskrepanz zwischen humanitärem Anliegen und nationalen Interessen im Kleinwaffenaktionsprogramm zu Tage, wo die Regulierungslücken selbst auf der ersten Überprüfungskonferenz nicht geschlossen werden konnten. Auch in der Umsetzung der Abkommen und Aktionsprogramme offenbart sich die Diskrepanz zwischen normativen Deklarationen und politischer Realisierung: zwar werden Waffen geräumt, gesammelt und zerstört, doch fehlt es gerade an Mitteln für die Opferrehabilitation, also genau jenem zentralen Anliegen der humanitären Rüstungskontrolle. So brachten Gerechtigkeitsprinzipien der Angemessenheit, der Kompensation und der Anerkennung der besonderen Bedürfnisse der betroffenen Staaten einen wichtigen Verhandlungsimpetus, doch zeigt sich im Nachhinein, dass gerade diese Normen schleppend umgesetzt und finanziert werden.

Dennoch besteht auf der Ebene der Normbildung auch weiterhin staatlicher Handlungsbedarf. Das wohl größte Defizit des Kleinwaffenaktionsprogrammes sind fehlende globale und verbindliche Normen zur Regulierung des legalen Kleinwaffenhandels. Das Aufbringen eines Schiffes mit Waffen aus China für Simbabwe durch Hafentarbeiter in Südafrika im Jahr 2008 offenbarte einmal mehr die prekäre Situation des Kleinwaffenaktionsprogrammes, das den legalen, staatlichen Handel nicht reguliert, auch wenn diese Waffenexporte in Krisen- und Konfliktgebiete gelangen. Diese Regulierungslücke soll nun durch ein Abkommen zur staatlichen Kontrolle des weltweiten Handels mit konventionellen Rüstungsgütern (ATT – Arms Trade Treaty) geschlossen werden. Die Initiative dazu war 2003 von einem Aktionsbündnis transnationaler Nicht-Regierungsorganisationen ausgegangen. Im Oktober 2006 verabschiedete eine große Staatenmehrheit die erste VN-Generalversammlungsresolution zu einem solchen Waffentransferabkommen, das globale Standards zur Regulierung der Importe, Exporte und des Transfers von konventionellen Waffen entwickeln soll. Zunächst wurde eine Expertengruppe damit beauftragt, die Reichweite und Grenzen eines solchen ATT auszuloten. Doch schon hier zeigten sich deutliche Differenzen innerhalb der 28 Regierungsvertreter, beispielsweise in der Frage

der Reichweite, aber auch ob legale Verbindlichkeit angestrebt werden sollte, oder ob ein solches Abkommen nicht, wie das Kleinwaffenaktionsprogramm, lediglich politische Verbindlichkeit erlangen sollte (da Silva 2009: 149). Die Expertengruppe blieb jedoch die Antwort schuldig, welche Prinzipien und Normen den globalen Handel mit Rüstungsgütern künftig regulieren sollen – Einigkeit bestand offenbar nur darüber, dass die VN-Charta mit ihren allgemeinen Prinzipien als Verhandlungsgrundlage dienen soll. Die Forderungen des Bündnisses der Nicht-Regierungsorganisationen gehen wesentlich weiter, so sollen Waffentransfers nicht mehr genehmigt werden, wenn im Empfängerland global anerkannte (Gerechtigkeits)prinzipien verletzt werden, also universale Menschenrechte missachtet oder humanitäres Völkerrecht gebrochen oder die Armut weiter verschärft werden könnte.<sup>35</sup> Unterstützung erfahren sie dabei von einer großen Mehrheit der Staatengemeinschaft, unter ihnen die Staaten der Europäischen Union, die dem EU-Verhaltenskodex 2008 rechtliche Verbindlichkeit verliehen haben. Der ATT könnte sich zum wichtigen Prüfstein für die humanitäre Rüstungskontrolle entwickeln, denn globale Standards zur Regulierung des Waffenhandels stoßen in das Herz staatlicher Sicherheitsinteressen – hier müssen die VN-Mitglieder bekennen, welche Bedeutung sie der humanitären Rüstungskontrolle und der Anerkennung globaler universaler Normen, wie der universalen Menschenrechtsdeklaration oder dem humanitären Völkerrecht und damit zentralen moralischen Prinzipien einer künftigen Weltgesellschaft beimessen.

35 Siehe dazu [www.controlarms.org](http://www.controlarms.org) (12.9.2009).

## 8. Literatur

*Aktionsbündnis Landmine.de* 2008: Alternative Streumunition. Problem oder Lösung?

*Albin, Cecilia* 2001: Justice and Fairness in International Negotiations, Cambridge.

*Albin, Cecilia/Druckman, Daniel* 2008: Distributive Justice and the Durability of Negotiated Agreements, Occasional Paper 10, University of Queensland.

*Arms Control Reporter* 1997, 708B.5.

*Becker, Una/Müller, Harald/Rosert, Elvira* 2008: Einleitung, in: Una Becker/Harald Müller, Rüstungskontrolle im 21. Jahrhundert, Die Friedenswarte, Heft 2-3/83, 13-34.

*Becker, Una/Müller, Harald/Wisotzki, Simone* 2008: Democracy and Nuclear Arms Control – Destiny or Ambiguity, Security Studies 17, 810-854.

*Becker, Una/Müller, Harald/Wunderlich, Carmen* 2005: Impulse für das Biowaffenregime. Ein provisorischer Compliance-Mechanismus als Schritt aus der Sackgasse, HSFK-Report 7, Frankfurt am Main.

*Belloni, Roberto* 2007: The Trouble with Humanitarianism, in: Review of International Studies 33, 451-474.

*Borrie, John/Brehm, Maya/Cattaneo, Silvia/Atwood, David* 2009: Learn, Adapt, Succeed: Potential Lessons from the Ottawa and Oslo Processes for Other Disarmament and Arms Control Challenges, Disarmament Forum 1.

*Brown, Chris* 2002: Sovereignty, Rights, and Justice. International Political Theory Today, Cambridge.

*Brühl, Tanja* 2003: Nicht-Regierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen, Frankfurt am Main.

*Bull, Hedley* 1977: The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics, New York, NY.

*Buzan, Barry/Waeber, Ole/de Wilde, Japp* 1998: Security : A New Framework for Analysis, Boulder, CO.

*Byman, Daniel/Van Evera, Stephen* 1998: Why They Fight: Hypotheses on the Causes of Contemporary Deadly Conflict. In: Security Studies 7/3, 381-400.

*Cooper, Andrew F.* 2002: Like-Minded Nations, NGOs, and the Changing Pattern of Diplomacy within the UN System: An Introductory Perspective, in: Cooper, Andrew F./English, John/Thakur, Ramesh (Hrsg.): Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy?, Tokyo.

*Da Silva, Clare* 2009: Creating a Human Rights Standard for the Arms Trade Treaty, in: Disarmament Forum 1-2, 27-35.

*Daase, Christopher* 2003: Der Anfang vom Ende des nuklearen Tabus. Zur Legitimitätskrise der Weltnuklearordnung, Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1/10, 7-41.

*Deitelhoff, Nicole* 2006: *Überzeugung in der Politik : Grundzüge einer Diskurstheorie des internationalen Regierens*, Frankfurt am Main.

*Deitelhoff, Nicole/Wisotzki, Simone* 2004: *The Power of Persuasion. New Diplomacy in Multilateral Negotiations*, Konferenzpapier für die Millennium Annual Conference „Facets of Power in International Relations“, London.

*Finnemore, Martha* 1997: *Paradoxes in Humanitarian Intervention*, in: Richard M. Price, *Moral Limit and Possibility in World Politics*, Cambridge, 197-224.

*Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn* 1998: *International Norm Dynamics and Political Change*, *International Organization*, 4/52, 887-917.

*Finnemore, Martha* 1999: *Rules of War and Wars of Rules: The International Red Cross and the Restraint of State Violence*, in: Boli, J./Thomas, G.M. (Hrsg.), *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*, Stanford, 149-165.

*Green, Leslie C.* 1993: *The Contemporary Law of Armed Conflict*, Manchester.

*Green, Leslie C.* 2000: *The contemporary Law of Armed Conflict*, Manchester (2nd edition).

*Guthrie, Charles /Quinlan, Michael* 2007: *Just War. The Just War Tradition: Ethics in Modern Warfare*, London.

*Hasenclever, Andreas* 2001: *Die Macht der Moral in der internationalen Politik: militärische Interventionen westlicher Staaten in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina*, Frankfurt am Main.

*Hashmi, Sohail/Lee, Steven P. (Hrsg.)* 2004: *Ethics and Weapons of Mass Destruction: Religious and Secular Perspectives*, Cambridge.

*Hurrell, Andrew* 2003: *Order and Justice in International Relations: What is at Stake?*, in: Foot, Rosemary/Gaddis, John/Hurrell, Andrew: *Order and Justice in International Relations*, Oxford, 24-48.

*IANSA* 2006: *Position Paper for the PrepCom for the United Nations Conference to Review Progress Made in the Implementation of the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*, [www.iansa.org/position\\_paper2006.html](http://www.iansa.org/position_paper2006.html) (5.10.2009).

*Johansen, Robert C.* 2000: *Enforcing Norms and Normalizing Enforcement for Humane Governance*, in: Wapner, Paul/Ruiz, Lester Edwin J.: *Principled World Politics. The Challenge of Normative International Relations*, Lanham/New York, NY, 2000, 209-230.

*Jones, Richard Wyn* 1996: *Security, Strategy and Critical Theory*, Boulder, CO.

*Justen, Detlev* 2007: *Streumunition im Visier des Völkerrechts*, SWP-Aktuell 51.

*Katzstein, Peter J. (Hrsg)* 1996: *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, NY.

*Khagram, Sanjeev/Riker, James V./Sikkink, Kathryn (Hrsg.)* 2002: *Restructuring World Politics. Transnational Social Movements, Networks and Norms*, Minneapolis, MN.

*Laurance, Edward J.* 1998: *Light Weapons and Intrastate Conflict: Early Warning Factors and Preventative Action*, New York, NY.

*Müller, Harald* 1993: *Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen*, Darmstadt.

*Müller, Harald* 1994: Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1, 15-43.

*Newman, Edward* 2004: „The New Wars“ Debate, in: *Security Dialogue*, 35: 2, 173-190.

*Nolan, Cathal J. (Hrsg.)* 1995: *Ethics and Statecraft. The Moral Dimension of International Affairs*, Westport/London.

*Price, Richard* 1998: Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines, *International Organization*, 52/3, 613-644.

*Price, Richard M./Tannenwald, Nina* 1996: Norms and Deterrence: The Nuclear and Chemical Weapon Taboos, in: *Katzenstein, Peter J. (Hrsg.), The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, NY, 114-152, daraus 114.

*Report of the UN Panel of Governmental Experts on Small Arms*, 27. August 1997, A/52/298 sowie *Report of the Group of Governmental Experts on Small Arms*, 19. August 1999, A/52/258.

*Rittberger, Volker/Mayer, Peter* 1993: *Regime Theory and International Relations*, New York, NY.

*Rutherford, Kenneth (Hrsg.)* 2003: *Reframing the Agenda: The Impact of NGO and Middle Power Cooperation in International Security Policy*, Westport, 30.

*Rutherford, Kenneth* 2009: The Anti-Personnel Landmine Ban Convention, in: *Stefan Brem/Ken Stiles (Hrsg.): Co-operating without America: Theories and case-studies of non-hegemonic regimes*. London.

*Shaw, Timothy M./MacLean, Sandra J./Black, David, R.* 2006: Introduction: A Decade of Human Security: What Prospects for Global Governance and New Multilateralism?, in: *MacLean Sandra J./Black, David R./Shaw, Timothy M. (Hrsg.): A Decade of Human Security. Global Governance and New Multilateralism*, Aldershot.

*Shklar, Judith N.* 1997: *Über Ungerechtigkeit. Erkundungen zu einem moralischen Gefühl*, Frankfurt am Main.

*Small Arms Survey* 2003: *Insights and Mysteries: Global Small Arms Transfers*, Geneva, 97-120.

*Small Arms Survey* 2005: *Reaching for the Big Picture: An Update on Small Arms Transfers*, Geneva, 97-116.

*Small Arms Survey* 2009: *Two Steps Forward: UN Measure Update*, Geneva, 134-157.

*Tadjbakhsh, Shahrbanou/Chenoy, Anuradha M.* 2007: *Human Security. Concepts and Implications*, Abingdon.

- Taylor, Miles* 2006: „UN Small Arms Conference Deadlocks“, in: *Arms Control Today*.
- Thompson, Janna* 1992: *Justice and World Order. A Philosophical Inquiry*, London/New York, NY.
- Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha* 2008: *Menschliche Sicherheit. Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven*, Baden-Baden.
- United States* 1997: U.S. Proposal for the Diplomatic Conference on an Interantional Total Ban on Anti-Personnel Land Mines, 1. September, APL/CW 8, 1-3.
- Van Woudenberg, Nout* 2008: The Long and Winning Road Towards an Instrument on Cluster Munition, in: *Journal of Conflict & Security Law* 12/3, 447-483.
- Volman, Daniel* 1998: The Militarization of Africa. In: Turshen, Meredith/ Twagiramariya, Clotilde: *What Women Do in Wartime. Gender and Conflict in Africa*, London.
- Walzer, Michael* 1997: *Just and Unjust Wars*, New York, NY.
- Wareham, Mary* 1998: Rhetoric and Policy Realities in the United States, in: Cameroon, Maxwell A./Lawson, Robert J./Tomlin, Brian W.: *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford.
- Wheeler, Nicholas J* 2000:, *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford.
- Wisotzki, Simone/Müller, Harald* 1997: Geißel der Zivilgesellschaft. Die Landminenkrise als Herausforderung für die Abrüstung, HSK-Report Nr. 8, Frankfurt am Main.
- Wisotzki, Simone* 2001: Die Nuklearwaffenpolitik Großbritanniens und Frankreichs. Eine konstruktivistische Analyse, Frankfurt am Main.
- Wisotzki, Simone* 2006: Kleinwaffen in falschen Händen. Rüstungskontrolle nach dem Scheitern der Kleinwaffenkonferenz der Vereinten Nationen, HSK-Standpunkte Nr. 3, Frankfurt am Main.
- Wisotzki, Simone* 2007: MANPADS. Herausforderungen für die Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung, HSK-Report Nr. 12, Frankfurt am Main.
- Wisotzki, Simone* 2008: Humanitäre Rüstungskontrolle im 21. Jahrhundert, in: Becker, Una/Müller, Harald: *Rüstungskontrolle im 21. Jahrhundert*, Die Friedenswarte 2-3/83, 177-198.
- Yihdego, Zeray* 2007: *The Arms Trade and International Law*, Oxford/Portland 2007.